

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2016/2017



TII

**O IMPACTO DA REFORMA «DEFESA 2020» NO MODELO DE
FINANCIAMENTO DAS FORÇAS ARMADAS**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Carlos Miguel Vaz Delgado
MAJOR ADMINISTRAÇÃO MILITAR**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

**O IMPACTO DA REFORMA «Defesa 2020» NO MODELO
DE FINANCIAMENTO DAS FORÇAS ARMADAS**

MAJ ADMIL Carlos Miguel Vaz Delgado

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Pedrouços 2017



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O IMPACTO DA REFORMA «Defesa 2020» NO MODELO
DE FINANCIAMENTO DAS FORÇAS ARMADAS**

MAJ ADMIL Carlos Miguel Vaz Delgado

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: CTEN AN António Mesquita Bernardino

Pedrouços 2017



Declaração de compromisso Anti-plágio

Eu, **Carlos Miguel Vaz Delgado**, declaro por minha honra que o documento intitulado **O Impacto da Reforma «Defesa 2020» no Modelo de Financiamento das Forças Armadas** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/17** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **19 de junho de 2017**

Carlos Miguel Vaz Delgado
MAJ ADMIL



Agradecimentos

À minha família, aos meus amigos e a todos os que me apoiaram neste trabalho.

A todos, bem hajam.



Índice

Introdução	1
1. Revisão de literatura e metodologia.....	5
1.1. Revisão de literatura	5
1.1.1. Modelo de financiamento	5
1.1.2. A Reforma “Defesa 2020»	6
1.1.3. Planeamento Orçamental e Planeamento de Defesa Militar	7
1.2. Sustentação metodológica	8
1.3. Modelo de análise	9
2. O Planeamento de Defesa Militar	11
2.1. Conceito Estratégico Militar	21
2.2. Missões da Forças Armadas	23
2.3. Sistema de Forças	23
2.4. Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar	24
2.5. Síntese conclusiva.....	26
3. O Planeamento Orçamental nas FFAA.....	28
3.1. Planeamento de despesas com pessoal	29
3.2. Planeamento de despesas de operação e manutenção.....	32
3.3. Planeamento de despesas com investimentos.....	33
4. O Planeamento de Defesa Militar e o Planeamento Orçamental nas FFAA	37
Conclusões.....	47
Bibliografia	52

Índice de Apêndices

Apêndice A —	Corpo de Conceitos, definições e terminologia	Apd A - 1
Apêndice B —	Modelo de Análise	Apd B - 1
Apêndice C —	Análise de conteúdo de documentos estruturantes do planeamento orçamental	Apd C - 1
Apêndice D —	Análise SWOT	Apd D - 1



Índice de Figuras

Figura 1 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.....	20
Figura 2 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.....	21
Figura 3 – Importância do CEM para o Planeamento Estratégico Militar	22
Figura 4 – Desenvolvimento Concetual do CEM.....	23
Figura 5 – Processo de planeamento de Defesa da OTAN	25
Figura 6 – Processo de Desenvolvimento de Capacidades da UE	25
Figura 7 – Estrutura do Plano de Atividades em SIGDN.....	29
Figura 8 – Modelo Básico da Escola do Design.....	40

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Processos de comando e emprego, relativo à reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA.....	14
Tabela 2 – Processos de geração, preparação e sustentação, relativo à reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA.....	15
Tabela 3 – Processo de aquisição, recrutamento e inovação, relativos à reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA.....	16
Tabela 4 – PIB de Portugal a preços correntes (Milhões de Euros).....	31
Tabela 5 – Análise SWOT I aos key players da DN, no âmbito do modelo de financiamento.....	41
Tabela 6 – Método de análise SWOT II – Integração de ambientes	42
Tabela 7 – Modelo de análise	Apd B - 1
Tabela 8 – Análise de conteúdo às Diretivas de Planeamento dos ramos das FFAA e Planos de Atividades	Apd C - 1
Tabela 9 – Análise SWOT I aos key players da DN, no âmbito do modelo de financiamento.....	Apd D - 1
Tabela 10 – Descrição das competências e fatores chave	Apd D - 1
Tabela 11 – Método de análise SWOT II – Integração de ambientes	Apd D - 3
Tabela 12 – Matriz de análise SWOT II -Integração de ambientes.....	Apd D - 3



Resumo

Neste trabalho pretendemos analisar as medidas que tiveram maior impacto para o financiamento das Forças Armadas.

As medidas implementadas pela «Defesa 2020» tiveram como propósito criar ou transformar processos para promover a eficiência das Forças Armadas, no sentido de contribuir para o plano de estabilidade e crescimento.

As medidas da «Defesa 2020» que tiveram maior impacto orçamental e financeiro a curto prazo foram a limitação dos efetivos das Forças Armadas, a indexação da despesa com as Forças Armadas ao PIB e a redução de pessoal civil do universo da Defesa Nacional. A médio e longo prazo, as alterações ao ciclo de planeamento de defesa militar e a reestruturação da macroestrutura da Defesa Nacional e das Forças Armadas poderão revelar-se otimizadoras e gerar processos eficazes e eficientes.

O impacto da «Defesa 2020» para o financiamento das Forças Armadas revelou-se a um nível processual. Os limites impostos à despesa com Defesa Nacional, promoveram a implementação de processos mais eficientes e eficazes, que estão a permitir maximizar os recursos disponíveis. No entanto, as transformações necessárias estão a provocar uma grande dificuldade ao nível do recrutamento e manutenção de pessoal nas Forças Armadas.

O objetivo de aproximar os rácios dos agrupamentos de despesa dos valores de referência está a revelar-se difícil de atingir, apesar da redução das despesas com pessoal e do aumento das despesas com operação e com investimentos.

Neste trabalho pretendemos gerar opções para promover a progressiva sustentabilidade do modelo de financiamento das Forças Armadas Portuguesas.

Palavras-chave

«Defesa 2020», Modelo de financiamento, Forças Armadas, Planeamento Estratégico



Abstract

In this paper, we intend to analyse the measures that had the greatest impact for the funding of the armed forces. The measures implemented by the "defence 2020" had as purpose to create or transform processes to promote the efficiency of the armed forces, in order to contribute to the stability and growth plan. The measures of "defence 2020" that had a higher budgetary and financial impact in the short term were the effective limitation of the armed forces, the indexing of the military expenditure to GDP and the reduction of civilian personnel of the national defence. In the medium and long term, changes to military defence planning cycle and the restructuring of the macrotexture of national defence and the armed forces can be optimized and generate effective and efficient processes.

The impact of "defence 2020" for the financing of Armed Forces proved to be a procedural level. The limits imposed on spending on national defence, promoted the implementation of more efficient and effective processes, which are to allow maximizing the resources available. However, the necessary transformations are caused great difficulty in terms of the recruitment and maintenance of personnel in the armed forces. The goal of bringing the expense ratios of groupings of reference values is proving to be difficult to achieve, despite the reduction in manpower expenses and the increase in operating and investment expenses.

In this paper, we intend to generate options for promoting the progressive sustainability of the financing model of the Portuguese Armed Forces.

Keywords

«Defence 2020», Funding model, Portuguese Armed Forces, Strategic Planning



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

ADMIL	Administração Militar
AR	Assembleia da República

B

BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
-----	---------------------------

C

CCEM	Conselho de Chefes do Estado-Maior
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
CEME	Chefe do Estado-Maior do Exército
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CMF	Conjunto Modular de Forças
COSF	Componente Operacional do Sistema de Forças

D

DIF	Dispositivo de Forças
DGDN	Despesa Global do Universo da Defesa Nacional
DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
DMOCPDM	Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
DMPDM	Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar
DN	Defesa Nacional

E

EDA	<i>European Defence Agency</i>
EMFAR	Estatuto dos Militares das Forças Armadas
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EP	Exército Português
EUA	Estados Unidos da América
EUMC	<i>European Union Military Committee</i>
EUMS	<i>European Union Military Staff</i>

F

FAP	Força Aérea Portuguesa
FFAA	Forças Armadas
FPAS	Forças Permanentes em Ação de Soberania
FRI	Força de Reação Imediata

G

GAPD	Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa
GOP	Grandes Opções do Plano

H

HLG	<i>Headline Goal</i>
-----	----------------------



I

I	Investimentos
I&D	Investigação e Desenvolvimento

L

LA	Linha de Ação
LBCM	Lei de Bases da Condição Militar
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LIM	Lei das Infraestruturas Militares
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LPM	Lei de Programação Militar

M

MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIFA	Missões das Forças Armadas

N

NDPP	<i>NATO Defence Planning Process</i>
------	--------------------------------------

O

O	Operações
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OSC	Órgãos e Serviços Centrais
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte

P

P	Pessoal
PA	Plano de Atividades
PC	<i>Progress Catalogue</i>
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PDM	Planeamento de Defesa Militar
PEM	Planeamento Estratégico Militar
PIB	Produto Interno Bruto
PO	Planeamento Orçamental
PSC	<i>Political and Security Committee</i>

Q

QC	Questão Central
QD	Questão Derivada

R

RA	Relatório de Atividades
RC	<i>Requirement Catalogue</i>
RCM	Resolução do Conselho de Ministros

S

SF	Sistema de Forças
----	-------------------



SFN	Sistema de Forças Nacional
SG/MDN	Secretaria-geral do Ministério da Defesa Nacional
SWOT	<i>Strenghts, Weaknesses, Oportunities and Threats</i>

T

TII	Trabalho de Investigação Individual
-----	-------------------------------------

U

UE	União Europeia
UEB	Unidade de Escalão Batalhão
UEO	Unidade/Estabelecimento/Órgão

V

VCFN	Vida Corrente e Funcionamento Normal
------	--------------------------------------



Introdução

Na conjuntura económica desfavorável, associada à última década, a despesa associada ao financiamento das Forças Armadas (FFAA) tem estado sob constante escrutínio. A necessidade de atingir padrões de eficácia e eficiência elevados, levou à implementação de medidas reformistas. Um desses pacotes de medidas, foi a Reforma «Defesa 2020». O grande objetivo da «Defesa 2020» era promover alterações aos processos de planeamento estratégico da Defesa Nacional (DN) e das FFAA que permitissem otimizar os parcos recursos disponíveis. Neste contexto, foram implementadas medidas que contivessem o nível da despesa, que promovessem o equilíbrio entre os rácios dos agrupamentos de despesa, pessoal, operações e investimento e que permitissem uma melhoria no planeamento de defesa militar, potenciando umas FFAA sustentáveis.

Este trabalho de investigação pretende analisar o impacto da Reforma «Defesa 2020» no modelo de financiamento das FFAA.

O tema “Impacto da Reforma «Defesa 2020» no modelo de financiamento das Forças Armadas” é o reflexo da conjuntura económica desfavorável ao investimento público, que afeta transversalmente os setores da governação. O Ministério da Defesa Nacional (MDN) e as FFAA não são exceção, no que concerne à necessidade e esforço de adaptação das estratégias genéticas, estruturais e operacionais, à realidade económica de Portugal.

A crise pode ser uma oportunidade, para permitir uma redução da despesa, a reforma do estado e a modernização necessária à Defesa e às FFAA. Mas para tal, deve respeitar algumas condições. Primeiro, as lógicas prevaletentes devem ser as reformistas e não de meros cortes orçamentais. Em segundo, as reformas devem ser pensadas no quadro democrático das FFAA e do ciclo de planeamento estratégico nacional. Em terceiro, a reformas das FFAA devem ser revestidas de consensos políticos alargados (Teixeira, 2013, p.13).

A Reforma «Defesa 2020» é o resultado das adaptações que se pretende implementar, no sentido de tornar as FFAA mais eficientes, equilibradas e sustentáveis. No entanto, a procura pela eficiência das FFAA coloca grandes desafios ao cumprimento das missões. A racionalização de recursos humanos, materiais e financeiros, exigida para o cumprimento das metas previstas na «Defesa 2020», justifica uma análise do seu impacto no modelo de financiamento das FFAA.

Neste contexto, este tema reveste-se de grande importância, pois é uma oportunidade para aferir o impacto da implementação das medidas da «Defesa 2020», nas FFAA,



nomeadamente, na forma como as estratégias foram adaptadas e como o modelo de financiamento as suporta.

A investigação pode beneficiar as FFAA e o MDN, na medida que pode contribuir para identificar aspetos do atual modelo de financiamento das FFAA que não são compatíveis com as exigências da «Defesa 2020» e propor melhorias, tanto ao modelo de financiamento, como às medidas reformistas.

A investigação pode ser um contributo para a adaptação do modelo de financiamento, para o planeamento de defesa militar, para o planeamento de atividades e para o planeamento orçamental das FFAA.

O estudo que se pretende efetuar situa-se no universo das ciências sociais, tendo características interdisciplinares, nos campos das ciências militares e ciências económicas. No campo das ciências militares, situa-se na área de investigação de planeamento estratégico, nomeadamente no planeamento de defesa militar. No campo das ciências económicas, enquadra-se nos estudos da afetação dos recursos públicos às funções do Estado.

O objeto de investigação é o modelo de financiamento das Forças Armadas Portuguesas.

Esta investigação vai limitar-se, no tempo, ao período desde a entrada em vigor da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 26/2013 que implementou a «Defesa 2020» (2013) até a maio de 2017. O enquadramento das medidas definidas na «Defesa 2020» será limitada ao planeamento de defesa militar, à reorganização da macroestrutura das FFAA e ao planeamento orçamental nas FFAA.

O Objetivo Geral (OG) é analisar o impacto que a Reforma «Defesa 2020» teve no modelo de financiamento da FFAA, ao nível do planeamento de defesa militar, na reorganização da macroestrutura das FFAA e no planeamento orçamental das FFAA.

Os Objetivos Específicos (OE) são os seguintes:

OE1 - Analisar o enquadramento legislativo do modelo de financiamento das FFAA;

OE2 - Analisar as metas estabelecidas na Reforma «Defesa 2020» à luz do atual modelo de financiamento das FFAA;

OE3 - Relacionar medidas da Reforma «Defesa 2020» com alterações ao processo de planeamento orçamental das FFAA;

OE4 – Propor contributos aos processos de planeamento com impacto no modelo de financiamento das FFAA.



A metodologia a seguir na elaboração deste trabalho de investigação baseia-se no raciocínio hipotético-dedutivo (Santos et al., 2016, pp.15–17).

O problema que será estudado no âmbito deste trabalho é o modelo de financiamento das FFAA e a eficácia que as medidas implementadas, pela «Defesa 2020», tiveram para a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA. Através da análise do modelo de financiamento e das alterações introduzidas pela «Defesa 2020», pretende-se identificar eventuais falhas e propor melhorias, tanto ao modelo de financiamento, como às medidas reformistas.

No sentido de concretizar o estudo, o trabalho está organizado em cinco capítulos e conclusões. No primeiro, efetuaremos uma descrição e explicação da sustentação metodológica que apoia toda a investigação realizada, com recurso a uma revisão da literatura relativa ao modelo de financiamento das FFAA e à Reforma «Defesa 2020». Seguido de uma descrição detalhada da nossa abordagem metodológica, e apresentação do modelo de análise.

No segundo capítulo, analisaremos a Reforma «Defesa 2020» e as medidas que ela implementou para contribuir para a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA.

No terceiro capítulo, caracterizaremos e analisaremos o processo de planeamento de defesa militar, com o intuito de identificar as alterações ao nível do processo da edificação de capacidades militares e a respetiva correlação com a legislação em vigor, nomeadamente a LPM.

No quarto capítulo, analisaremos as medidas da «Defesa 2020» que tiveram impacto ao nível da macroestrutura das FFAA, do planeamento de defesa militar e do planeamento orçamental.

No quinto capítulo identificaremos contributos para uma melhor integração e harmonização dos processos de planeamento orçamental e de planeamento de defesa militar, nas FFAA Portuguesas. Essa contribuição será o resultado de uma análise SWOT¹, como forma de identificar os pontos fortes e fracos dos processos de planeamento, entre os Ramos, o EMGFA e os órgãos e serviços centrais (OSC) do MDN.

Por último, concluiremos a nossa investigação com uma descrição dos aspetos caracterizados e analisados no âmbito da reforma «Defesa 2020» e do modelo de financiamento das FFAA, com enfoque nos contributos para uma melhor integração e

¹*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*. Em português: Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (IAPMEI, s.d.)



harmonização dos processos relativos ao planeamento estratégico militar, sob a forma de recomendações e propostas para integrar medidas reformistas.

Este trabalho foi realizado com recurso à ferramenta de referenciação automática de bibliografia, estilo *Harvard Anglia** 2016, Zotero ® para Microsoft Word ®. Este trabalho implica referências a conceitos, processos, organizações, estruturas e publicações da OTAN e UE. Assim, optou-se pela utilização de algumas designações em língua inglesa, para evitar alterações de significado resultantes da tradução.

O trabalho foi organizado da seguinte forma:

Uma parte inicial contendo os Agradecimentos, Índices, Resumo/Palavras-chave, *Abstract/Keywords* e Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos.

- Introdução
- 1. Revisão de literatura e metodologia
- 2. O Impacto da Reforma «Defesa 2020»
- 3. O Planeamento de Defesa Militar
- 4. O Planeamento Orçamental nas FFAA
- 5. O Planeamento Estratégico e o Modelo de Financiamento das FFAA
- Conclusões
- Bibliografia e Referências bibliográficas
- Anexos, apêndices e apensos.



1. Revisão de literatura e metodologia

Este capítulo é dedicado à explicação da metodologia de investigação do trabalho, com o propósito de estabelecer um ponto de partida, através de uma revisão da literatura que permite verificar o estado da arte do modelo de financiamento das FFAA e do planeamento de defesa militar. Por fim, apresentar o modelo de análise que vai permitir obter os contributos necessários para as propostas de melhorias do modelo de financiamento das FFAA e das medidas reformistas.

1.1. Revisão de literatura

1.1.1. Modelo de financiamento

“Os modelos teóricos são construções hipotéticas, teorizadas e modos de explicação que servem para a análise ou esclarecimento de uma realidade concreta”. (Japiassu e Marcondes, 1989 cit. por Gouveia Jr, 1999, p.13). Eles modificam-se segundo o lugar, momento histórico e posição social que são usados. Se caracterizarmos um modelo de uma forma análoga a uma metáfora podemos considerar que os três elementos determinantes são a redutividade, a pontualidade e o espírito da época. (Gouveia Jr, 1999, p.13)

A redutividade pode ser definida como sendo o facto de que num modelo são escolhidos um número finito de elementos do objeto a serem representados (de financiamento).

A pontualidade pode ser entendida como o facto de os modelos pretenderem representar um fenómeno específico (das FFAA).

O espírito de época é “o conjunto de crenças e elementos que determinam a visão do mundo de determinado indivíduo ou classe dentro de um contexto social e histórico específico” (entre 2013 e 2017).(Gouveia Jr, 1999, p.13).

Se transpusermos estes elementos para o modelo de financiamento das FFAA, podemos considerar que o elemento redutividade do modelo é o financiamento, o elemento pontualidade são as FFAA e o espírito da época é a reforma da administração pública, da Defesa Nacional e das FFAA decorrentes da crise económica e financeira de 2008.

Sendo o núcleo deste trabalho o modelo de financiamento das FFAA, tornou-se necessário definir desde logo o conceito de modelo de financiamento. Da revisão preliminar da literatura resultou que modelo de financiamento é uma expressão utilizada para caraterizar diversas situações ou conceitos distintos. No entanto, para este trabalho vai adotar-se a definição proposta pelo Cor Mata: “(...) é o sistema pelo qual são definidas as fontes e os volumes dos recursos financeiros necessários ao funcionamento de uma



organização, bem como as regras associadas ao seu planeamento, disponibilização, aplicação, duração no tempo e remuneração” (Mata, 2013, p.6).

O Cor Duarte Mata, em 2013, analisou “o modelo de financiamento das FFAA Portuguesas, tendo como objetivo identificar eventuais deficiências e propor alterações que contribuam para criar um modelo mais equilibrado e sustentável” (2013, p.3). Mata concluiu que, de 2003 a 2013, o modelo de financiamento das FFAA não garantiu o necessário equilíbrio e sustentabilidade financeira, realçando que:

“O reforço do comprometimento político com a DN, associado a uma gestão orçamental por desempenho baseada em programas alinhados com as capacidades militares e em orçamentos plurianuais que articulem o planeamento operacional dessas capacidades com os recursos necessários para a sua edificação e sustentação, contribuem decisivamente para a sustentabilidade do modelo de financiamento das Forças Armadas” (2013, p.53)

1.1.2. A Reforma «Defesa 2020»

A Reforma «Defesa 2020» foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 77 de 19 de abril de 2013, “define um novo modelo para a Defesa Nacional e que estabelece umas Forças Armadas mais modernas, mais operacionais e sustentáveis, integradas num edifício conceptual e legislativo coerente e organizado, com os seus recursos otimizados e com um claro aumento de eficiência das estruturas” (MDN, 2015, p.5).

“O centro de gravidade da «Defesa 2020» passa decisivamente pela definição e implementação de um modelo sustentável para a defesa nacional e para as Forças Armadas, assente numa abordagem de sistema e processos.” (PCM, 2013, p.2285)

“A medida central - *racionalizar a despesa militar, nomeadamente através da melhor articulação entre os ramos das Forças Armadas e uma maior eficiência na utilização de recursos*” foi considerada fundamental e condição indispensável para o sucesso da reforma. Sendo identificado o problema do desequilíbrio entre os agrupamentos de despesa (pessoal, operações e investimento). Porquanto, a correção do excessivo peso das despesas com pessoal no orçamento da defesa nacional é uma prioridade. (PCM, 2013, p.2285).

A racionalização da despesa militar foi estabelecida em dois conjuntos de medidas, para responder ao desequilíbrio orçamental identificado. O primeiro, contempla “*reorganizar e racionalizar o MDN e a estrutura superior das FFAA e desativar unidades e sistemas de armas não essenciais*”. O segundo, foca-se em “*racionalizar os recursos*



humanos das Forças Armadas, privilegiando sempre a componente operacional, e ainda, a promoção do reagrupamento geográfico dos órgãos superiores da defesa nacional, pelo aproveitamento racional das instalações existentes e alienação das não necessárias” (PCM, 2013, p.2285).

O Cor Reis Mateus efetuou a contextualização da «Defesa 2020», no âmbito da sua investigação sobre a identidade das FFAA, concluindo que grande parte das medidas já faziam parte de projetos de reforma anteriores a 2008. Mateus destaca que as novidades foram, nos moldes apresentados, a redução dos efetivos e a redução territorial (2014, p.15).

Mateus afirma que a crise económica e financeira de 2008 precipitou a adoção de medidas que tivessem impacto financeiro e enuncia as seguintes como as mais relevantes:

“ (i) delimitar em 1,1 % ($\pm 0,1$) do PIB o compromisso orçamental estável para a DN; ajustar os rácios de despesa em 60 % para pessoal, 25 % para operação e manutenção e 15 % para investimento, progressivamente e até 2020; (ii) redimensionar as FFAA para um efetivo global entre 30.000 e 32.000 militares, a conseguir pela redução de 2.000 efetivos em 2014 e de outros 2.000 em 2015, e na distribuição progressiva dos restantes até final de 2020; (iii) ajustar os quadros do pessoal civil do conjunto da DN para cerca de 70 % do atual, até final de 2015; (iv) e redimensionar o dispositivo territorial assente na redução efetiva de 30 %, ao nível dos comandos, unidades, estabelecimentos e demais órgãos das FFAA” (2014, p.17).

Mateus refere que ainda está por determinar o impacto que as mudanças preconizadas na «Defesa 2020», nomeadamente, na macroestrutura da DN e FFAA, dando como exemplo da integração dos Estabelecimentos de Ensino Superior Militar (2014, p.15).

1.1.3. Planeamento Orçamental e Planeamento de Defesa Militar

No que trata de planeamento orçamental, a investigação basear-se-á conceptualmente na legislação que o enquadra, na Administração Pública, nomeadamente a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a Lei do Orçamento de Estado (LOE).

No âmbito da LEO, o planeamento orçamental é o processo de elaboração do orçamento que conduz à formulação das propostas orçamentais a submeter hierarquicamente. Nas FFAA, concretiza-se pela elaboração e submissão das propostas orçamentais dos ramos ao MDN (AR, 2015a).

Em termos de defesa militar, as bases da investigação serão a Constituição da República Portuguesa (CRP), a Lei da Defesa Nacional (LDN), o Programa do Governo, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo



de Planeamento de Defesa Militar (DMOCPDM), a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM), o Conceito Estratégico Militar (CEM), a Lei de Bases de Organização das Forças Armadas (LOBOFA) e as Leis Orgânicas dos Ramos das FFAA.

Neste âmbito, o planeamento de defesa militar é o processo “que visa a definição e a edificação de um Sistema de Forças Nacional (SFN) tendo em conta os critérios de atuação, preparação e eficácia das FFAA”(Santos, 2014, p.Ap-1).

Ao longo do trabalho haverá necessidade de abordar e definir outros conceitos, no entanto, os apresentados serão o ponto de partida para estabelecer os objetivos para a investigação.

1.2. Sustentação metodológica

O trabalho de investigação seguiu um raciocínio hipotético-dedutivo. A estratégia de investigação foi qualitativa, desenvolvendo-se o tema através da análise dos efeitos da reforma «Defesa 2020», no modelo de financiamento das FFAA, num processo sistemático de recolha e análise de dados (ver Apêndice B).

A concretização de uma questão central (QC) permitiu criar um fio condutor, que serviu de orientação ao longo do desenvolvimento do trabalho. A nossa QC é a seguinte: De que forma, as medidas implementadas pela «Defesa 2020», contribuíram para o equilíbrio e sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA?

Para responder à QC foram formuladas quatro questões derivadas (QD) e respetivas Hipóteses (H), que serviram como elementos orientadores da investigação:

QD1 – Quais são as metas estabelecidas na «Defesa 2020» que têm influência no modelo de financiamento das FFAA?

H1 – As metas estabelecidas na Reforma «Defesa 2020» têm impacto, direto ou indireto, no modelo de financiamento das FFAA. No entanto, as metas orientadas para a limitação de despesas com pessoal têm maior impacto.

QD2 – De que forma o enquadramento legislativo se adequa às necessidades do modelo de financiamento das FFAA?

H2 – O enquadramento legislativo responde às necessidades do modelo de financiamento das FFAA. As alterações promovidas pela «Defesa 2020» contribuíram para a poupança de recursos financeiros.

QD3 – Que alterações ao processo de planeamento de defesa militar decorrentes da «Defesa 2020» tiveram impacto no modelo de financiamento?



H3 – O planeamento baseado em capacidades, permitiu racionalizar o planeamento de objetivos de forças nacionais e o planeamento da LPM e da LIM. A centralização de competências em atividades administrativas nos OSC/MDN permitiu poupar recursos.

QD4 – De que forma é o planeamento orçamental sincronizado com o planeamento de defesa militar?

H4 – O planeamento estratégico militar tem correspondência nos instrumentos de gestão e no planeamento orçamental efetuado pelos *key players* da DN.

A metodologia de investigação pretendeu cumprir com o processo de investigação assente nos fundamentos estabelecidos no manual “Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação” do Instituto de Estudos Superiores Militares (Santos et al., 2016).

O percurso de investigação foi organizado nas seguintes fases: (i) fase exploratória, (ii) fase analítica, (iii) fase conclusiva.

Na fase exploratória, foi definido e delimitado o objeto de estudo, foram identificadas as questões iniciais de investigação, os conceitos estruturantes, a metodologia e a entrevistas exploratórias não estruturadas. Na fase analítica efetuou-se a recolha e análise de dados. A recolha e análise de dados foi feita de forma iterativa com base em documentação escrita e em entrevistas a representantes dos diversos agentes responsáveis pelo planeamento orçamental nas FFAA e pelo planeamento de defesa militar. Na fase conclusiva pretendeu-se efetuar uma avaliação e discussão de resultados, bem como apresentação de conclusões.

Os instrumentos metodológicos utilizados foram a análise documental, a pesquisa bibliográfica e as entrevistas exploratórias não estruturadas a responsáveis e especialistas da DN e das FFAA, nas áreas do planeamento orçamental e do planeamento de defesa militar.

1.3. Modelo de análise

A análise de dados foi desenvolvida através da codificação do corpo de conceitos (Sustentabilidade e Eficiência do modelo de financiamento das FFAA), das categorias e das relações existentes entre as categorias que permitem construir uma interpretação do efeito das medidas da «Defesa 2020» no modelo de financiamento das FFAA. Através da análise crítica do processo pretende-se identificar linhas de ação e medidas que contribuam para a sustentabilidade e eficiência do modelo de financiamento das FFAA.

O modelo de análise foi desenvolvido com base nas hipóteses inumeradas no subcapítulo anterior, através da identificação de indicadores que permitem validar as



hipóteses. Para isso, definimos como conceito a Sustentabilidade e a Eficiência, com as dimensões associadas aos OE e QD (ver Apêndice B —).

Realizaremos uma análise SWOT de forma a identificar pontos fortes e fracos que possam contribuir para a sincronização e harmonização dos processos de planeamento orçamental e de planeamento de defesa militar, entre o MDN, o EMGFA e os Ramos, permitindo desta forma uma verificação dos indicadores do modelo de análise.



2. O Impacto da Reforma «Defesa 2020»

Neste capítulo vamos analisar as medidas da reforma «Defesa 2020» e caracterizar que tipo de impacto tiveram para o MDN e para as FFAA. Para tal, dividiremos a análise com base nos dois pilares da reforma, as orientações para o ciclo de planeamento estratégico e as orientações para a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas (PCM, 2013, p.2285).

2.1. Orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa

As orientações para o ciclo de planeamento estratégico constituem-se assim como um primeiro pilar fundamental na continuação dos trabalhos decorrentes do CEDN e que conduzem à elaboração do CEM, MIFA, SF e DIF (PCM, 2013, p.2285).

Os objetivos das orientações para o ciclo de planeamento estratégico de defesa são “definir o nível de ambição para as FFAA” e “estabelecer fatores de planeamento e orientações para o ciclo de planeamento estratégico” (PCM, 2013, p.2285).

2.1.1. Nível de ambição para as FFAA

Em alinhamento com os quadros de empenhamento derivados do CEDN, o SF deve dar prioridade uma estrutura baseada em capacidades orgânicas conjuntas, apoiadas num modelo de organização modular e flexível, que sejam baseadas em requisitos de prontidão² e de continuidade³, que se integram para constituir três conjuntos de forças e meios pela seguinte ordem de prioridade: (i) uma Força de Reação Imediata (FRI); (ii) um conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania (FPAS); e (iii) um Conjunto Modular de Forças (CMF) (PCM, 2013, p.2286).

A FRI está pensada para cumprir “missões de evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito e de resposta nacional autónoma em situações de emergência complexas” (PCM, 2013, p.2286).

As FPAS devem estar preparadas para cumprir missões de “defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, (...) vigilância terrestre, busca e salvamento, defesa Nuclear Biológica Química e Radiológica (NBQR), de interesse público e de resposta a catástrofes, em continuidade no território nacional e nas áreas de jurisdição ou responsabilidade nacional” (PCM, 2013, p.2286).

² Prontidão - “Forças ou unidades constituídas e com disponibilidade para empenhamento em função de decisão política”(PCM, 2013, p.2286)

³ Continuidade - “Forças ou unidades constituídas e empenhadas no cumprimento de missões atribuídas” (PCM, 2013, p.2286)



Neste contexto, A FRI e as FPAS devem ser estabelecidas com base em requisitos nacionais de capacidade de atuação autónoma. Podendo partilhar capacidades e meios, entre elas, em função do alinhamento com os ciclos de preparação, operação e sustentação dos seus elementos integrantes. (PCM, 2013, p.2286)

Já o CMF deve responder aos compromissos internacionais nos quadros da defesa coletiva e da segurança cooperativa⁴, num conceito de emprego sustentado, por períodos de seis meses, em três operações simultâneas de pequena dimensão ou numa operação de grande dimensão⁵. O CMF deve ser estabelecido em função dos ciclos de planeamento da OTAN (NDPP) e do processo de desenvolvimento de capacidades da UE (PCM, 2013, p.2286).

Assim, foram definidos para as FFAA, as seguintes orientações em termos de requisitos de capacidades:

- Armada: “capacidade para projetar e sustentar, em simultâneo, duas unidades navais de tipo fragata, para participação nos esforços de segurança e defesa coletiva; dispor de capacidade anfíbia e submarina, navios auxiliares, de patrulha oceânica e de fiscalização costeira e capacidade oceanográfica” para a capacitação da atuação autónoma nacional.
- Exército: No âmbito da participação nos esforços de segurança cooperativa e defesa coletiva, o EP ter capacidade para projetar e sustentar, em simultâneo, até três UEB de combate, de apoio de combate ou apoio de serviços; e comandar uma única operação de escalão brigada em qualquer cenário e grau de intensidade, por tempo limitado. O Exército para cumprir, pronta e continuamente, missões de segurança e defesa do território, da população e do apoio militar de emergência, deve dispor de capacidade de dissuasão convencional defensiva, a reforçar no quadro das alianças e suficiente para desencorajar e ou conter as agressões.
- Força Aérea: Para participação nos esforços de segurança cooperativa e defesa coletiva, a FAP deve ter capacidade para projetar e sustentar até três destacamentos aéreos de pequena dimensão por períodos de curta duração ou um destacamento aéreo por um período alargado. No âmbito da FRI e FPAS

⁴ A Defesa Coletiva e a Segurança Cooperativa são duas das três tarefas-chave da OTAN (Conceito Estratégico da OTAN, 2010)

⁵ Considera-se que uma operação de pequena dimensão contempla uma unidade de escalão batalhão (UEB) e uma operação de grande dimensão contempla uma unidade de escalão Brigada.



deve ter capacidade, para garantir a vigilância e controlo do espaço aéreo, fiscalização e intervenção nos espaços de soberania sob responsabilidade e jurisdição nacional e cumprir outras missões relacionadas com a proteção civil e a autoridade marítima nacional. (PCM, 2013, pp.2286–2287).

2.1.2. Fatores de planeamento e orientações para o PDM

Os fatores de planeamento e orientações têm o propósito de potenciar a sustentabilidade financeira dos processos da defesa nacional, numa perspetiva de melhoria do produto operacional e configuram medidas da reforma «Defesa 2020» que podem ter impacto no modelo de financiamento das FFAA.

Para atingir as melhorias pretendidas deve-se “aproximar os rácios de despesa das melhores práticas internacionais”, ou seja, “equilibrar os rácios de despesa entre as componentes de pessoal/investimento/operação”. Sendo 60% para pessoal, 15% para investimento e 25% para operação. (PCM, 2013, pp.2286–2287)

Para orientar o planeamento integrado de longo prazo na defesa nacional, foi definido como o compromisso orçamental estável para a defesa nacional a meta de 1,1% ($\pm 0,1$) do Produto Interno Bruto (PIB)⁶.

Em termos dos efetivos das FFAA, baseada na “análise estratégica dos quadros de empenhamento mais prováveis”, a «Defesa 2020» definiu que efetivo máximo das FFAA se situará entre 30.000 e 32.000 militares, incluindo os militares na situação de reserva e na efetividade de serviço.

No que trata do ciclo de planeamento estratégico foram consideradas as seguintes orientações específicas:

- A racionalização e rentabilização de recursos, via desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas;
- A edificação da capacidade de ciberdefesa nacional;
- A racionalização do DIF, de acordo com o princípio da concentração, mas sem prejuízo do cumprimento de missões em todo o território nacional. Com o objetivo de obter uma redução de 30%, ao nível dos comandos e unidades, estabelecimentos e órgãos das FFAA.

Também foram determinados prazos para a elaboração dos documentos estruturantes do ciclo de planeamento estratégico, reafirmando o imperativo da implementação da metodologia de planeamento por capacidades no âmbito do desenvolvimento do SF. O

⁶ Ver Apêndice A —



objetivo destes ajustamentos temporais foi a articulação com o início do ciclo de planeamento da OTAN.(PCM, 2013, p.2287)

2.2. Orientações para a reorganização da macroestrutura da Defesa Nacional e das FFAA

A «Defesa 2020» considera que, com os trabalhos desenvolvidos com a participação do EMGFA, dos ramos e dos serviços centrais do MDN, e com base nas prioridades definidas no CEDN sobre a adaptação e racionalização de estruturas, era inadiável o aprofundamento da reforma das estruturas da defesa nacional e das FFAA. Neste contexto, a integração de estruturas de comando e direção e de órgãos e serviços administrativos e logísticos, numa ótica que promova a atuação conjunta, “só pode ser materializada com a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das Forças Armadas” (PCM, 2013, p.2287).

Assim, as orientações para a reorganização da macroestrutura da defesa nacional e das FFAA constituem-se como o segundo pilar na continuação dos trabalhos decorrentes do CEDN e que conduzem à LDN, à LOBOFA, à Lei de Bases da Condição Militar (LBCM) e à revisão do Estatuto dos Militares das Forças Armadas (EMFAR). Os objetivos deste pilar são “reforçar as competências do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) para dirigir a execução da estratégia militar superiormente aprovada; redimensionar para assegurar um funcionamento sustentável; e realinhar mecanismos de articulação e coordenação entre o EMGFA, os ramos das FFAA e OSC do MDN” (PCM, 2013, p.2287).

Para atingir os objetivos acima referidos, foi estabelecido um pacote de opções setoriais, apoiado em medidas que pretendem criar as condições para a “sustentabilidade do produto operacional e garantir o alinhamento com os investimentos”.

2.2.1. Processos relativos ao comando e emprego

Os processos relativos ao comando e emprego (ver Tabela 1) incluem as medidas que contribuem para o objetivo “reforçar as competências do CEMGFA” e provocaram alterações na LDN, LOBOFA e lei orgânica do EMGFA.

Tabela 1 – Processos de comando e emprego, relativo à reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA

Objetivo	Medida
Reforçar as competências do CEMGFA para dirigir a execução da	O CEMGFA tem na sua dependência hierárquica os chefes dos estados-maiores dos ramos para as questões que envolvem a capacidade de resposta das FFAA, designadamente pela prontidão, emprego e sustentação da componente operacional do sistema de forças (COSF), constituindo-se para este efeito, o único interlocutor militar do MDN



estratégia militar superiormente aprovada.	Eliminar as duplicações de tarefas exercidas pela estrutura do EMGFA, no contexto funcional dos órgãos do MDN e vocacioná-la para o planeamento de forças e capacidades e o planeamento e a execução das operações militares;
	Reformular a cadeia operacional das FFAA, de modo a potenciar a capacidade de planeamento e a execução de operações
	Estabelecer no âmbito do EMGFA uma capacidade conjunta de avaliação e análise operacional que promova a coordenação do treino e certificação de forças e capacidades conjuntas, bem como valide lições identificadas e estabeleça lições aprendidas
	Na estrutura do EMGFA, criar um único serviço que coordene as comunicações e os sistemas de informação, em articulação com os ramos
	Reconfigurar o Comando Operacional Conjunto e os comandos de componente dos ramos, no sentido de promover a partilha de meios e recursos e a otimização da articulação e cooperação mútuas.

Fonte: (adaptado de PCM, 2013, pp.2287–2289)

2.2.2. Processos relativos à geração, preparação e sustentação

Os processos relativos à geração, preparação e sustentação (ver Tabela 2) incluem as medidas que contribuem para o objetivo “redimensionar para assegurar um funcionamento sustentável” e provocaram alterações na LOBOFA, nas leis orgânicas dos ramos e do MDN e no EMFAR.

Tabela 2 – Processos de geração, preparação e sustentação, relativo à reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA

Objetivo	Medida
Redimensionar para assegurar um funcionamento sustentável.	Os ramos das Forças Armadas devem assegurar a geração, aprontamento e sustentação das forças da COSF. A sua estrutura superior deve ser racionalizada e uniformizada, tendo em consideração a centralização no MDN das políticas de obtenção e atribuição de recursos
	O efetivo global deve ser redimensionado entre 30.000 e 32.000 militares das Forças Armadas, incluindo os que se encontrem na situação de reserva na efetividade de serviço
	Criar, a médio prazo, um Instituto Universitário Militar, com base num modelo de ensino superior militar em que a progressão na carreira resulta da articulação coerente da formação inicial com a formação complementar ao longo da vida.
	Reforçar a interação formativa conjunta ao nível das ciências de base
	Otimizar a utilização dos recursos disponíveis, bem como as redes de investigação, desenvolvimento e inovação e a cooperação internacional.
	Salvaguardar as especificidades próprias de cada área de formação;
	Extinguir a Escola do Serviço de Saúde Militar, enquanto estabelecimento de ensino superior militar.
	Definir um novo modelo de governação dos estabelecimentos de ensino superior público universitário militar.
	Na máxima extensão possível, concentrar as unidades de formação próprias de cada ramo, numa única instalação militar do respetivo ramo.
	Estudar a implementação de unidades comuns de apoio a mais do que um ramo.

Fonte: (adaptado de PCM, 2013, pp.2287–2289)



2.2.3. Processos relativos à aquisição, recrutamento e inovação

Os processos relativos à geração, preparação e sustentação (ver Tabela 3) incluem as medidas que contribuem para o objetivo “realinhar mecanismos de articulação e coordenação entre o EMGFA, os Ramos das FFAA e os OSC do MDN” e provocaram alterações na lei orgânicas do MDN.

Tabela 3 – Processo de aquisição, recrutamento e inovação, relativos à reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA

Objetivo	Medida
Realinhar mecanismos de articulação e coordenação entre o EMGFA, os Ramos das FFAA e os OSC do MDN	Concentrar a Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar e a Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa num único serviço, com responsabilidade na condução jurídica e administrativa dos processos de aquisição e de alienação dos sistemas de armas, bem como da função recrutamento, assumindo as tarefas de planeamento, direção e coordenação, em estreita articulação com os órgãos próprios dos ramos ao nível da execução.
	Desenvolver de um efetivo sistema de aquisição de material e equipamento centralizado, para garantir não só a coordenação e ação conjunta, mas também uma redução de custos
	Efetuar a aquisição, gestão, disponibilidade e rentabilização de todas as infraestruturas e património da defesa nacional
	A centralização da execução da LPM e a orientação desta para o nível de ambição definido e correspondentes objetivos de forças
	Valorizar e dinamizar a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico no âmbito da defesa, para reforçar a base tecnológica e garantir a prossecução de uma efetiva política de investigação e desenvolvimento (I&D) revitalizadora da logística de produção;
	O processamento e controlo das remunerações certas e permanentes e abonos variáveis e eventuais do universo da DN
	Estudar e propor novas modalidades para o cumprimento dos objetivos fixados para o Dia da DN
	Redimensionar os quadros do pessoal civil do conjunto da DN para cerca de 70% do atual, até final de 2015
	Prosseguir a reestruturação do apoio social, procurando garantir a proximidade, a eficácia, a modernidade e a adequada gestão dos recursos disponíveis e atribuídos, bem como a estruturação da política cultural da DN
	Reestruturar o Serviço de Assistência Religiosa das Forças Armadas de forma a constituir-se um serviço comum da DN

Fonte: (adaptado de PCM, 2013, pp.2287–2289)

2.3. Síntese conclusiva

Ao nível do CPDM, a «Defesa 2020» promoveu a sincronização de planeamento de forças nacional com o NDPP e com o Planeamento de Capacidades da UE. Este esforço permite uma definição clara dos objetivos de forças a atingir e a consequente priorização das capacidades a edificar. Permitindo que se possa efetuar um planeamento, a médio e longo prazo, dos recursos necessários para financiar essas capacidades, isto é, permite que se elaborem planos, LPM e LIM, que sejam claros quanto às capacidades a financiar. E mais



importante, que deem informação clara sobre o impacto que eventuais restrições orçamentais à execução da LPM e da LIM poderão ter sobre a edificação das capacidades necessárias ao cumprimento das MIFA.

Ao nível da reestruturação da macroestrutura das FFAA, a «Defesa 2020» tem como esforço, uma centralização de processos administrativos relacionados com o planeamento e gestão de recursos humanos, materiais e financeiros que permite reduzir custos em todos os agregados de despesa. Por consequência, procura orientar as estruturas militares para o planeamento estratégico militar, ou seja, para o planeamento de forças e de operações. Sendo que o planeamento de recursos fica adstrito aos OSC do MDN.

Adicionalmente, a reforma implementa medidas com um forte impacto nos recursos humanos e consequentemente nas despesas com pessoal, o que garante um efeito orçamental positivo a curto prazo. Devido a estas medidas, os efetivos das FFAA e MDN diminuíram drasticamente devido à redução de incorporações de militares e de admissões de pessoal civil, entre 2013 e 2015.

Assim, as medidas que implicam a reestruturação orgânica das FFAA e do MDN, conseguem obter reduções de custos devido à eficiência dos processos administrativos. Mas estes resultados em termos orçamentais apenas serão perceptíveis a médio/longo prazo.

As medidas de redução dos recursos humanos têm um impacto direto, devido à redução da massa salarial do MDN e das FFAA. Portanto, libertam recursos financeiros para aplicar noutros agrupamentos de despesas. Neste capítulo conseguimos contribuir para a resposta à QD1, ao confirmar que as metas estabelecidas têm influência no modelo de financiamento das FFAA, nomeadamente, pela redução das despesas com pessoal. Permitindo uma redistribuição da poupança pelas despesas de operação e despesas de investimento e assim melhorando o rácio entre os diversos agrupamentos de despesa.

Importa então perceber que medidas tiveram maior impacto orçamental. Nos próximos capítulos vamos analisar de que forma a «Defesa 2020» e as suas principais medidas contribuíram para a melhoria da sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA.



3. O Planeamento de Defesa Militar

Neste capítulo vamos analisar o impacto que a reforma «Defesa 2020» teve no planeamento de defesa militar, nomeadamente as medidas que tiveram impacto nos documentos estruturantes do CPDM.

O Planeamento de Defesa Militar tem como crónico dilema a escassez de recursos e a necessidade de investimento tecnológico. O dinamismo tecnológico acarreta uma complexidade acrescida no planeamento de defesa. A definição de capacidade veio trazer uma mudança do paradigma a este planeamento, pois leva-nos a pensar para além do vetor de desenvolvimento material. Ela permite, através de esforços de interoperabilidade e sincronização, desenvolver novos sistemas de armas em períodos de tempo cada vez menores (Teixeira, 2012b).

Neste contexto, o princípio da sustentabilidade (i.e., Operação e Manutenção) no planeamento de defesa deve ser garantido para evitar a descontinuidade ou a implosão de sistemas que, por falta de viabilidade custo-efeito, se tornam obsoletos, ou cuja manutenção é impossível de justificar; ou porque no vetor de desenvolvimento de material (i.e. aquisição de um novo sistema de armas), não se antecipa as alterações dos processos logísticos associados que implicam um aumento do incontrolável do custo do ciclo de vida do sistema de armas (Teixeira, 2012b).

Ao abordarmos o Planeamento de Defesa Militar temos de ter presente que o atual modelo é caracterizado pelo planeamento por capacidades, pois são estas que determinam as forças, os meios e, conseqüentemente, as necessidades de financiamento. Portanto, o modelo de financiamento deve refletir uma relação estreita entre as missões das Forças Armadas e a priorização do planeamento por capacidades (Fonseca et al., 2017).

“O conceito de capacidade como forma de planeamento militar nasceu, pela mão dos EUA, no final da década de oitenta, com o fim da Guerra Fria. O objetivo era responder ao imperativo de substituir o planeamento baseado numa ameaça, que era então muito específica, por um planeamento pensado para enfrentar o imprevisto e o desconhecido, portanto, baseado na definição de um dispositivo que deveria estar disponível para um conjunto diversificado de situações”(Rodrigues, 2015, p.1).

O planeamento por capacidades já é adotado pela OTAN e pela UE, sendo apoiado por aplicações de análise operacional que permitem sincronizar as orientações políticas com os cenários, missões, capacidades, forças e meios considerados necessários (Capucho, 2011, p.16).



No entanto, para um país de dimensões reduzidas, a contribuição do modelo de planeamento por capacidades é o facto de ter potencial para fornecer mais racionalidade, objetividade e transparência ao processo de planeamento de defesa militar. Se tivermos em apreço, o facto de a metodologia do planeamento de defesa não ter sofrido alterações relevantes desde a aprovação da Lei de Defesa Nacional das Forças Armadas (LDNFA) de 1982, podemos inferir que a adoção do planeamento por capacidades tem potencialidades para otimizar a utilização dos recursos empregues na geração de capacidades militares (Rodrigues, 2015, pp.1–2).

A Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (DMOCPDM), aprovada pelo Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro de 2011, estabeleceu as orientações para que o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM), seja baseado em capacidades militares, e que permita a definição e a edificação de um Sistema de Forças (SF) adequado, exequível e aceitável. A DMOCPDM concetualiza a articulação do CPDM nacional com o ciclo de planeamento da defesa da OTAN (NDPP)⁷ e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE (MDN, 2014b, p.1).

⁷ NATO Defence Planning Process

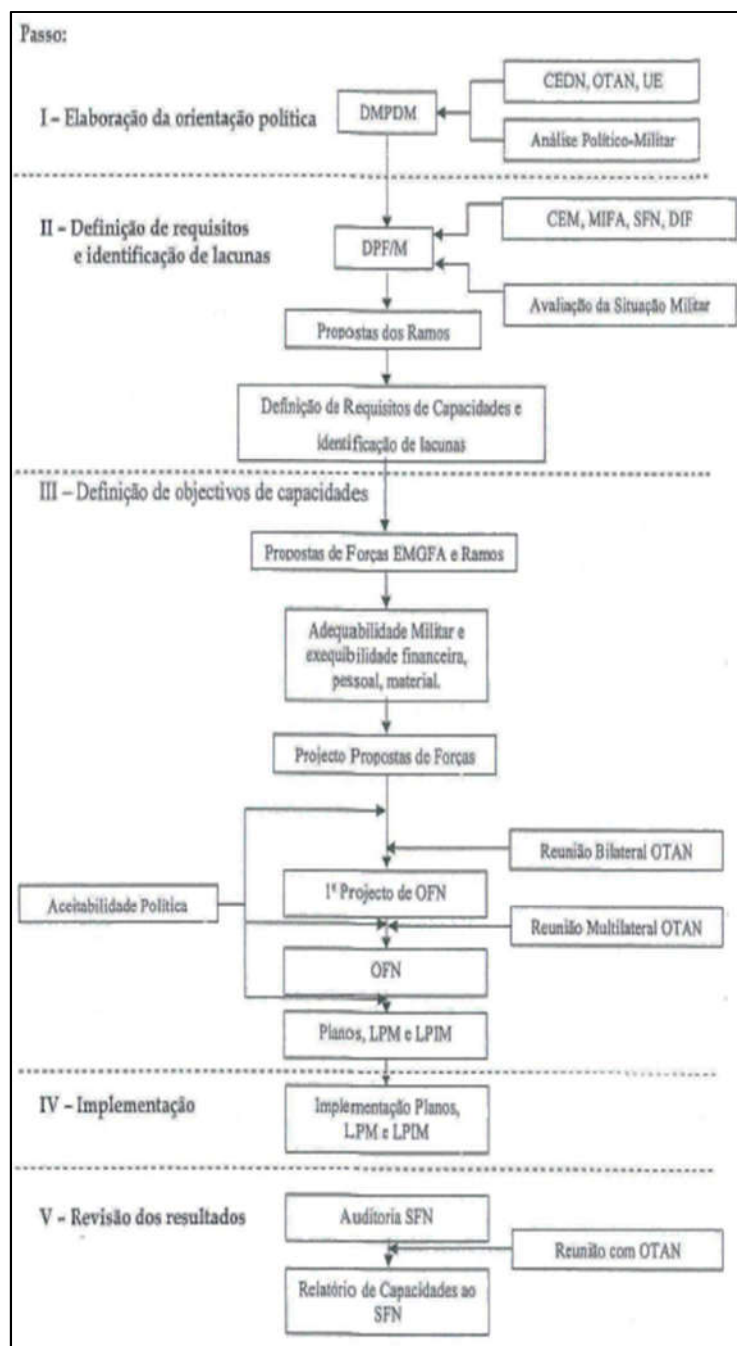


Figura 1 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

Fonte: (MDN, 2011)

Neste contexto, a DMPDM, define capacidade militar como “o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade”(MDN, 2014b, p.2).

Assim, o CPDM articula-se em Planeamento Estratégico Militar (PEM), da responsabilidade do CEMGFA, e em Planeamento de Recursos, da responsabilidade do



MDN. O PEM inclui dois planeamentos: o Planeamento de Forças, baseado em capacidades militares a médio/longo prazo; e o Planeamento Operacional, que corresponde ao planeamento do emprego das FFAA (MDN, 2011).

O Planeamento de Forças permite o estabelecimento de prioridades para a atribuição de recursos e a identificação de lacunas, proporcionando uma visão conjunta das capacidades a edificar nas FFAA. O Planeamento Operacional é da responsabilidade do Comando Conjunto para as Operações Militares⁸ (CCOM) e permite a elaboração de planos gerais de defesa militar e de contingência. (MDN, 2011).

O Planeamento de Recursos é da responsabilidade do MDN, constituindo uma incumbência da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN), no caso dos recursos humanos e materiais e da Secretaria-Geral do MDN (SG/MDN), no caso dos recursos financeiros (DGRDN, 2016a)

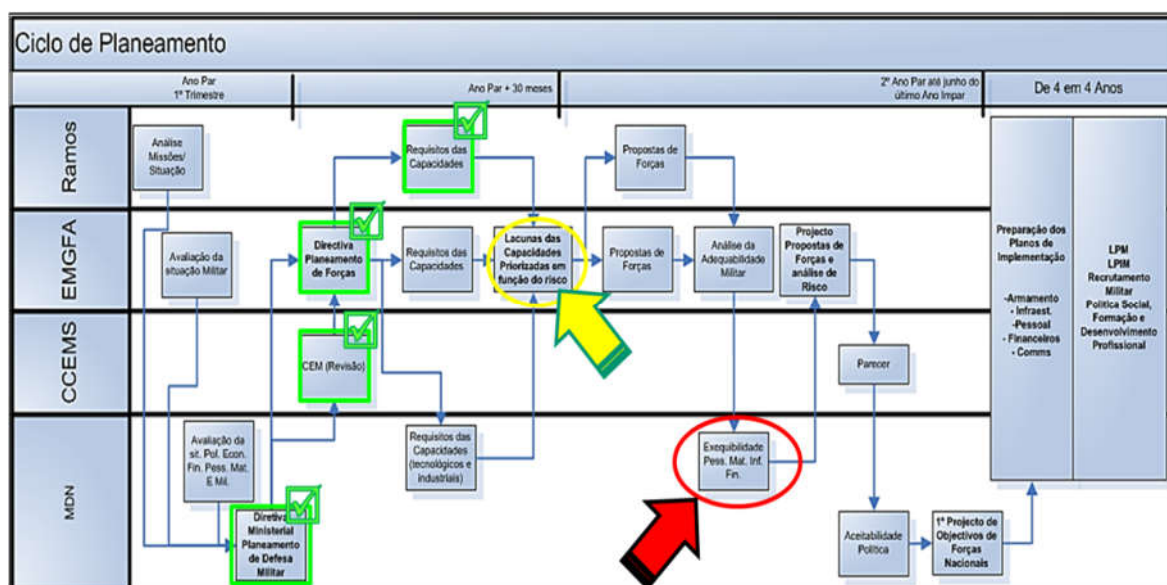


Figura 2 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

Fonte: (MDN, 2011)

3.1. Conceito Estratégico Militar

A adoção do novo CEDN 2013 e as análises e orientações nele incluídas determinaram a atualização do Conceito Estratégico Militar (CEM). Este ainda recolheu a orientação política da RCM n.º 26/2013 – «Defesa 2020».

⁸ O CCOM tem por missão assegurar o exercício, pelo CEMGFA, do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, em todo o tipo de situações e para as missões das Forças Armadas, com exceção das missões reguladas por legislação própria e atribuídas aos ramos.



O CEM é um dos documentos estruturantes do CPDM, é o documento central da ação estratégico-militar nacional para a definição da estratégia operacional, do qual resultam as estratégias estrutural e genética.

A finalidade do CEM é “orientar a constituição de um instrumento militar que permita dar respostas às necessidades, interesses e responsabilidades de âmbito nacional”. Para tal, o CEM define o Conceito de Ação Militar e as orientações específicas relativas à definição das Missões das Forças Armadas (MIFA), do Sistema de Forças (SF) e do Dispositivo de Forças (DIF), constituindo, ainda, a base para o planeamento da estratégia operacional. (CCEM, 2014a, p.2)

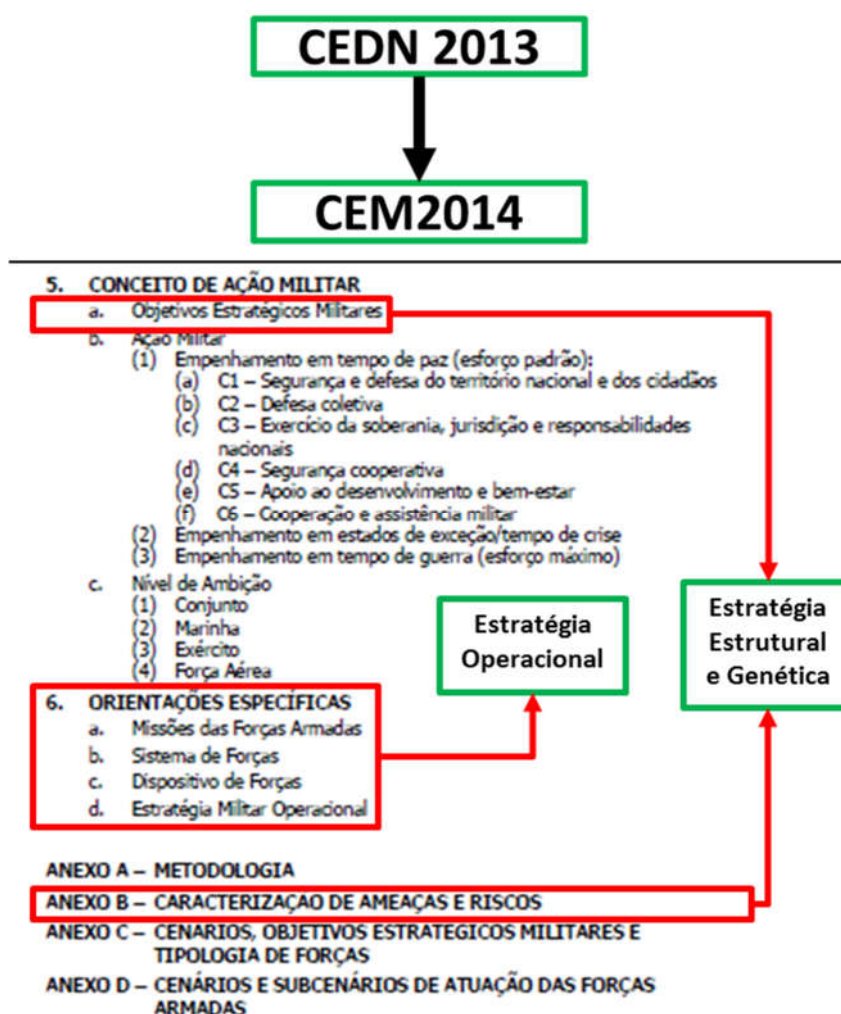


Figura 3 – Importância do CEM para o Planejamento Estratégico Militar

Fonte: (Ramalho et al., 2016, p.21)

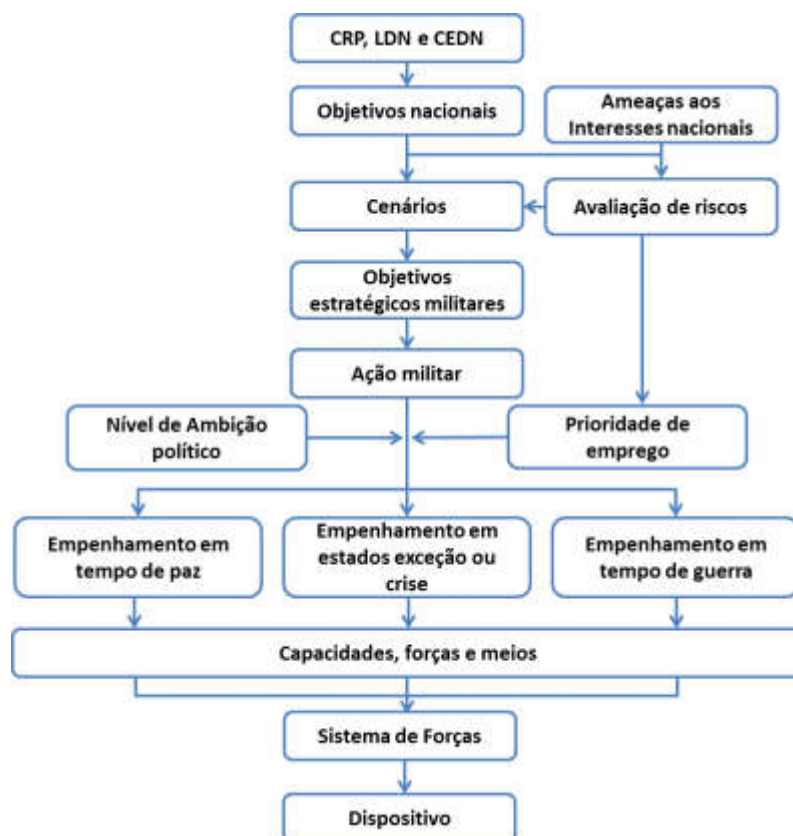


Figura 4 – Desenvolvimento Conceitual do CEM

Fonte: (CCEM, 2014a, p.A-2)

3.2. Missões das Forças Armadas

A finalidade das MIFA é identificar as missões de nível estratégico-militar cometidas às Forças Armadas. Essa identificação considera as missões estabelecidas na Constituição da República Portuguesa (CRP) e na lei, as MIFA 2014 decorrem dos cenários de emprego das FFAA, do Conceito de Ação Militar e das orientações específicas, definidos no CEM 2014. (CCEM, 2014b, p.1)

3.3. Sistema de Forças Nacional

O SF deve enquadrar as capacidades das FFAA numa estrutura baseada em áreas de capacidades⁹ de natureza conjunta, percebidas nos seus efeitos operacionais, baseadas nos cenários e tendo uma abordagem compatível com as prioridades de emprego. Neste âmbito, é preciso garantir um conjunto de capacidades que se enquadre nas áreas de capacidades. O SF estabelece a correlação entre as MIFA, as capacidades e as áreas de capacidade. (CCEM, 2014a, p.38)

⁹ Comando e Controlo; Emprego da Força; Proteção e Sobrevivência; Mobilidade e Projeção; Conhecimento Situacional; Sustentação; Autoridade, Responsabilidade, Apoio e Cooperação



O SF é único, permanente e cobre todo o espectro da ação militar, constituindo-se como o referencial nacional para a edificação de capacidades, sendo suportado legalmente pela programação militar e respetivos instrumentos financeiros. Neste contexto, o SF deve promover uma estratégia genética que simplifique a programação dos projetos de aquisição (CCEM, 2014a, p.39).

3.4. Dispositivo de Forças

O Dispositivo de Forças (DIF) concretiza a forma como se organizam e respondem as capacidades do SF, para cumprir as MIFA. O DIF institui as estruturas de comando e controlo, identifica forças, unidades e meios, e respetiva localização. (CCEM, 2014a, p.43)

O DIF foi alvo de uma das medidas da «Defesa 2020», a racionalização do dispositivo territorial, de acordo com o princípio da concentração, com um objetivo de obter uma redução efetiva de 30%, ao nível dos comandos e UEO das FFAA. Neste âmbito, a Diretiva Ministerial Complementar para a «Defesa 2020» determinou que CCCEM apresentasse um plano de redução do dispositivo territorial, coerente com os documentos estratégicos estruturantes (MDN, 2013a, p.18986(2), 2014a, p.14384(2)).

3.5. Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar

As Diretivas Ministeriais para a «Defesa 2020» determinaram a elaboração da Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM), na sequência da publicação do CEM 2014, das MIFA 2014 e do SF 2014. A DMPDM já contempla a articulação com o ciclo de planeamento da OTAN, implementa a metodologia de planeamento por capacidades e tem em consideração o relatório de capacidades do sistema de forças nacional apresentado pelo CCCEM. (MDN, 2014b, p.1)

Na DMPDM foi estabelecida a orientação política para o planeamento de defesa para o quadriénio 2014-2018, sendo enunciadas as linhas orientadoras para as capacidades a edificar e as prioridades associadas.

A DMPDM tem três finalidades: (i) “implementar o planeamento de defesa orientado para o desenvolvimento de capacidades com base no nível de ambição e nos cenários prioritários de atuação”; (ii) Sincronizar, articular e otimizar o planeamento de defesa militar nacional com o ciclo de planeamento da OTAN (ver Figura 5) e com o processo de desenvolvimento de capacidades da EU (ver Figura 6), incorporando os objetivos de capacidades cometidos a Portugal; (iii) Garantir a manutenção e edificação das capacidades essenciais (MDN, 2014b, p.1).

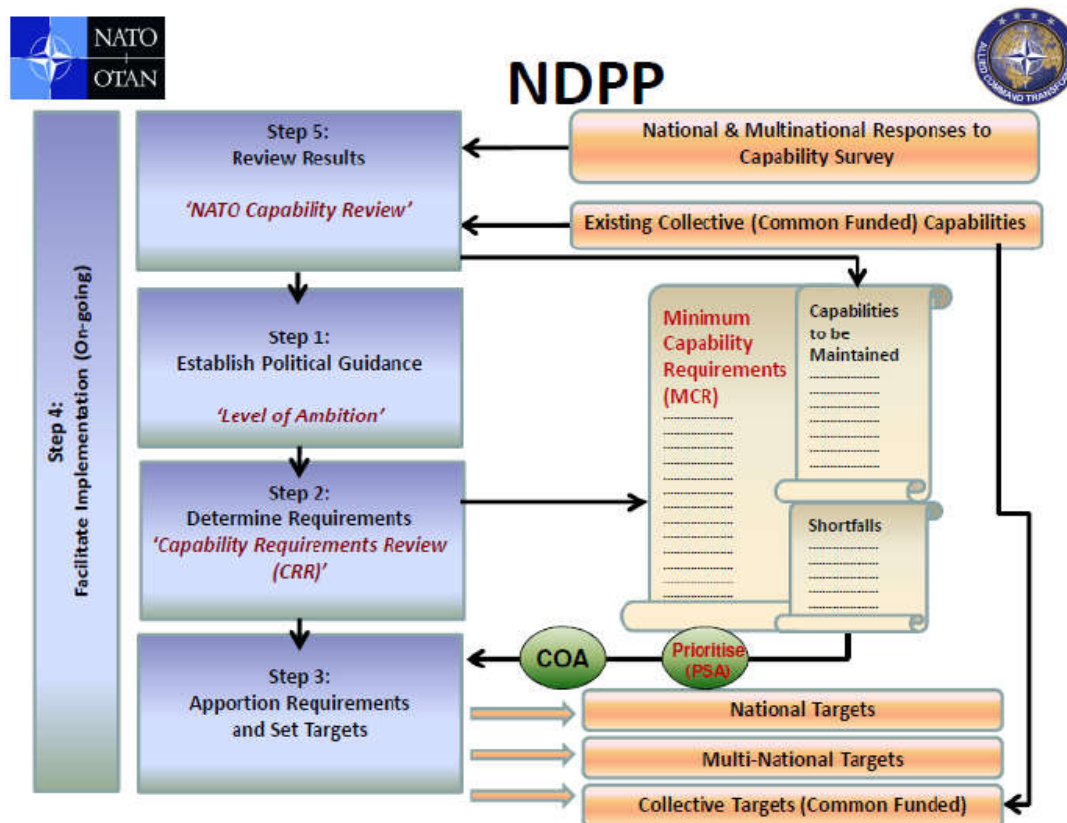


Figura 5 – Processo de planeamento de Defesa da OTAN

Fonte: (Ramalho et al., 2016, p.15)

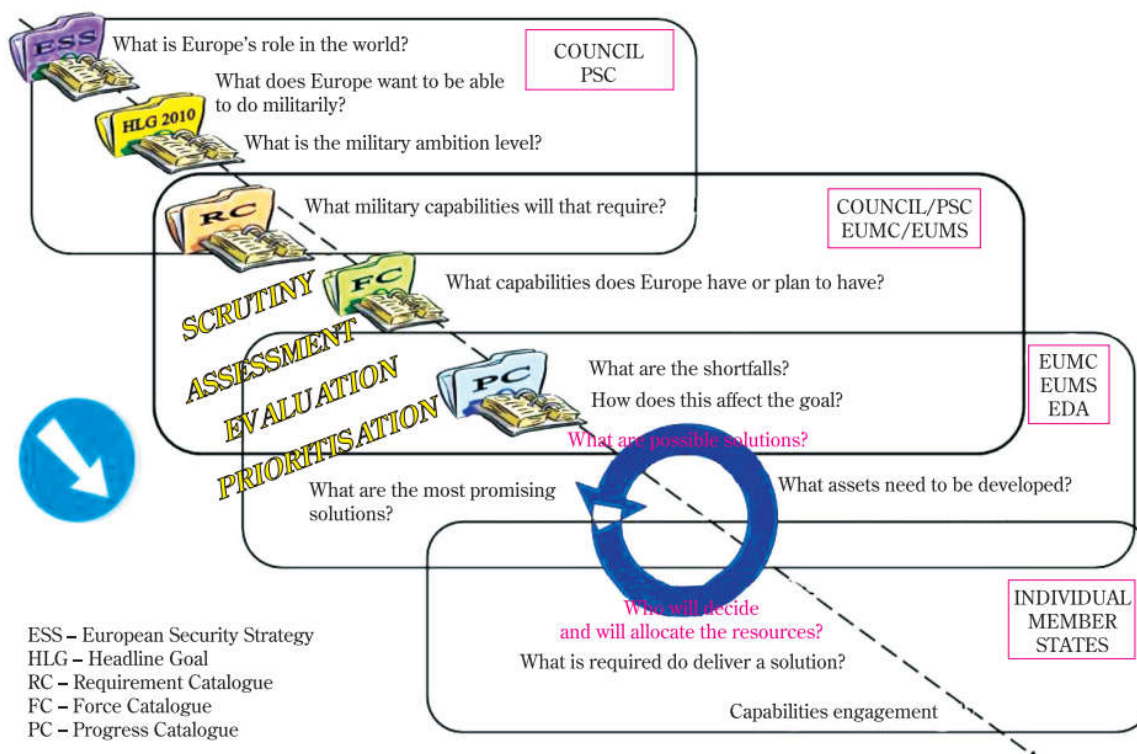


Figura 6 – Processo de Desenvolvimento de Capacidades da UE

Fonte: (Ionasçu, 2015, p.137)



3.6. Síntese conclusiva

A metodologia de planeamento por capacidades permite ao planeamento de defesa militar ser mais racional, objetivo e transparente. Ela começa por identificar claramente o que se pretende alcançar, sem prejuízo de eventuais ajustamentos ao longo do processo. Evita os défices de orientação para os planeadores militares que se verificam nos conceitos estratégicos de defesa nacional, pois obriga a uma clara formulação dos objetivos que as Forças Armadas devem atingir. Paralelamente, contribui para introduzir realismo evitando metas ambiciosas que ficam condicionadas aos recursos disponíveis, trazendo racionalidade e clareza de propósito. (Rodrigues, 2015, p.4)

As alterações ao CPDM melhoram o processo de decisão sobre os investimentos em equipamento militar, atendendo a que submete todos os meios à verificação do seu efetivo contributo para os objetivos a alcançar. A metodologia de planeamento por capacidades contribui para a redução da dispersão dos recursos em meios que não são de utilidade comprovada para as capacidades e ajuda a estabelecer prioridades, através da clarificação da importância relativa de cada meio.

A coerência do CPDM e dos seus documentos estruturantes ajuda a centrar a discussão sobre as FFAA, na clarificação do que devem estar prontas a garantir e não em saber se devem ter um ou outro meio (e.g. submarinos, aviões F16), sendo a identificação dos meios, o corolário das opções tomadas em coerência com um planeamento *top-down*. Fica também simplificada a elucidação pública dos gastos com a Defesa, na forma em que os investimentos são associados a um propósito concreto (missão, capacidade) e não com um meio. Permite uma melhor compreensão dos contributos que as FFAA podem dar e uma visualização das potencialidades de duplo uso das suas capacidades (Rodrigues, 2015, pp.4–5).

Este processo mais transparente ajuda a informar os portugueses sobre as capacidades das suas Forças Armadas e assim contribuir para a minimizar a vulnerabilidade que é o desinteresse público pelas questões de defesa (Rodrigues, 2015, pp.4–5).

Esta metodologia prevê a construção de capacidades conjuntas e integradas, abandonando a ótica da junção improvisada dos meios existentes em cada ramo. Ou seja, o planeamento de defesa militar tem de ser conjunto e integrado (Rodrigues, 2015, pp.4–5).

Assim, contribuímos para a resposta à QD2 e confirmamos a H2, pois o enquadramento legislativo, ao adotar o planeamento por capacidades vai adequar-se às



necessidades do CPDM e permitir a exequibilidade financeira, ou seja, a programação estruturada e clara dos objetivos de forças nacionais, na LPM, LIM, em coordenação com as iniciativas de *Smart defence* da OTAN e *Pooling and sharing* da UE.



4. O Planeamento Orçamental na DN e FFAA

Neste capítulo vamos analisar o impacto da «Defesa 2020» no planeamento orçamental na DN e nas FFAA.

A Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas — Reforma «Defesa 2020» publicada pelo Despacho n.º 7527-A/2013 determina no conceito para a implementação da «Defesa 2020» que “o planeamento dos recursos assume uma importância vital na implementação (...) o planeamento do orçamento para 2014 e anos seguintes deve ser elaborado em harmonia com as necessidades que decorrem da implementação do processo de reforma.”

Quando nos referimos ao planeamento de recursos pretendemos abordar três vertentes: a pessoal, a material e a financeira. No âmbito deste trabalho é importante manter o foco sobre a vertente financeira. Mas não podemos negligenciar que as despesas provêm essencialmente dos encargos com recursos humanos e recursos materiais. Assim, é relevante entender qual é a origem da despesa realizada nas FFAA e como é que ela é planeada.

O Planeamento orçamental (PO) é enquadrado essencialmente por três diplomas legais estruturantes da construção do Orçamento de Estado, a Lei de Enquadramento Orçamental, a Lei do Orçamento de Estado, que é aprovada anualmente, e o Decreto-lei n.º 183/96, de 27 de setembro, que define as orientações e modelo para a elaboração do plano (PA) e relatório de atividades (RA).

As FFAA e os OSC/MDN, como organismos do setor público administrativo dotados de autonomia administrativa, elaboram o seu PO de acordo com o enquadramento legal vigente. Como tal, os OSC/MDN, o EMGFA e os Ramos das FFAA elaboram anualmente um PA no qual “discriminam os objetivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar” e que após aprovação pelo MDN, fundamenta a proposta de orçamento a apresentar na fase de preparação do Orçamento do Estado” (PCM, 1996, pp.3398–3399).

Para efetuarem o PA e o PO, os OSC/MDN e as FFAA utilizam a plataforma criada em SIG, desde 2006, onde o PA é organizado hierarquicamente por Objetivos, Atividades, Ações e Elementos de Ação. Sendo o PO, efetuado com base no PA, conforme determinado legalmente.

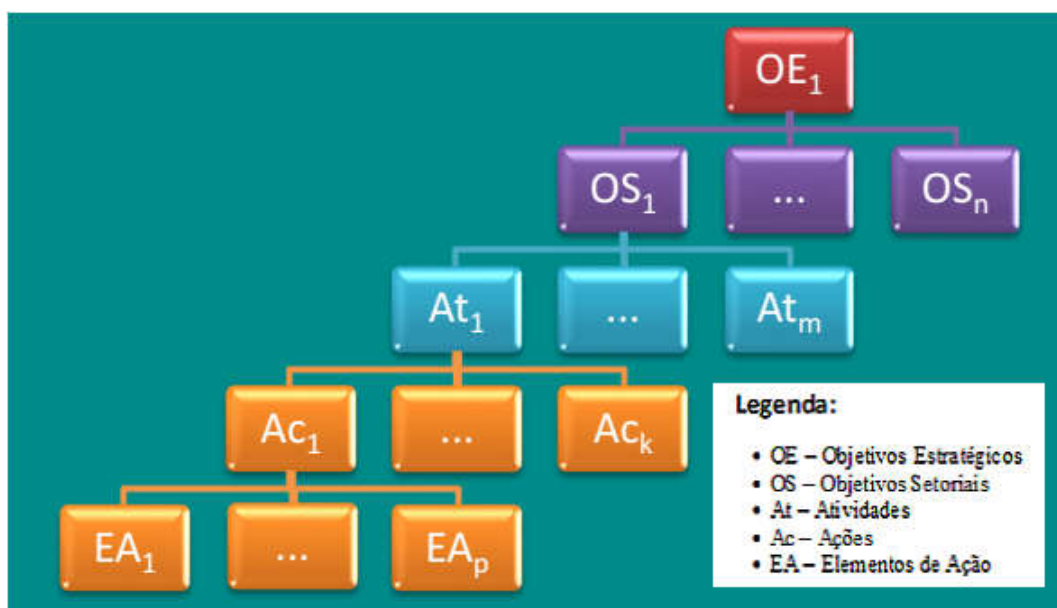


Figura 7 – Estrutura do Plano de Atividades em SIGDN

Fonte: (Francisco, 2016, p.33)

Se na relação entre o PO e o PA, o processo está relativamente bem consolidado. Já não se pode afirmar o mesmo na relação entre o PA e o planeamento estratégico. Em 2014, o EP e a FAP tinham uma aproximação semelhante, enquanto a Marinha tinha um processo diferente, onde se destacava a plurianualidade do planeamento de atividades. Em 2014, os Objetivos definidos no PA não correspondiam às capacidades definidas no SFN (Santos, 2014, p.40).

Em 2017, os objetivos definidos pelos Ramos correspondem aos objetivos estratégicos definidos pelas diretivas dos chefes de estado-maior dos ramos. No entanto, ao nível do horizonte temporal, as diretivas não apresentam uma efetiva ligação com o planeamento de defesa militar. No EP, a diretiva do CEME é um instrumento de gestão de curto prazo (dois a quatro anos). Na Marinha, a diretiva de planeamento também é um instrumento de gestão a curto prazo, mas é baseada numa estratégia militar naval, de longo prazo (Marinha Portuguesa, 2017, p.4). A Força Aérea também baseia a sua diretiva de planeamento do CEMFA, na estratégia militar aérea, de longo prazo.

4.1. Planeamento de despesas com pessoal

O agrupamento de despesas com pessoal corresponde a grande parte do orçamento de uma organização. Por esse facto, as despesas com pessoal são controladas de uma forma particular. O planeamento de despesas com pessoal é dependente do mapa de pessoal da organização. No caso das entidades do setor público, o mapa de pessoal tem de ser aprovado



pelo Ministro da tutela e pelo Ministro das Finanças. No caso das FFAA, o mapa de pessoal é proposto pelo dirigente máximo do serviço, o Chefe de Estado-Maior dos Ramos, e aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional. No caso particular das FFAA, é publicado anualmente um decreto-lei que fixa os efetivos autorizados para as FFAA (PCM, 2016).

As medidas que tiveram maior impacto no financiamento do agrupamento de despesas com pessoal foram a indexação do orçamento da DN ao PIB ($1,1 \pm 0,1\%$), a fixação dos efetivos militares entre os 30 mil e os 32 mil e a redução do pessoal civil do universo da DN. Obviamente, estas medidas tiveram um impacto direto no financiamento da DN. Entre os anos de 2013 e 2015, houve uma grande diminuição de efetivos devidos a restrições nas admissões nas FFAA, o que fez com que os efetivos estivessem nos 29.096 militares, no final de 2016 (Coelho, 2017, p.5). Ao reduzir os efetivos, houve uma redução proporcional nas despesas com pessoal, que permitiu canalizar o excedente para outros agrupamentos de despesa.

Outra medida com um impacto indireto neste agrupamento de despesa foi transversal aos outros dois agrupamentos e foi a pretensão de equilibrar os rácios de despesa entre as componentes de pessoal, investimento e operação.

4.1.1. Efetivo máximo das Forças Armadas

“A «Defesa 2020» adequará tendencialmente o efetivo máximo das Forças Armadas entre 30.000 e 32.000 militares, incluindo os militares na situação de reserva na efetividade de serviço” (PCM, 2013, p.2287).

Esta medida pode ser considerada uma das medidas com maior impacto no modelo de financiamento e têm-se mantido desde então. Esta limitação dos efetivos, promove a contenção das despesas com o pessoal e contribui para o equilíbrio dos rácios de despesa. O problema é que este objetivo fez com que as FFAA reduzissem as admissões durante os anos de 2014 e 2015, para atingir os objetivos propostos. No entanto, a capacidade de recrutamento e manutenção de pessoal não correspondeu às expetativas e fez com que os efetivos das FFAA ainda estejam abaixo do previsto no Decreto-Lei n.º 84/2016, de 21 de dezembro, que “fixa os efetivos das Forças Armadas, em todas as situações, para o ano de 2017” (PCM, 2016, pp.4771–4773).

Os valores dos efetivos são tão baixos que é uma preocupação transversal. Sendo consensual, junto dos ramos das FFAA, que estas estão a operar no limite das suas possibilidades. E que os níveis de pessoal ao serviço, não são compatíveis com as forças



necessárias para materializar a ação militar, de acordo com a prioridade de emprego e o nível de ambição definido ao nível político (Melo, 2017; Costa, 2017; Caldas, 2017).

Mas, atendendo à diferença entre o efetivo autorizado para 2017 (30.000 militares) e o efetivo existente, no final de 2016 (29.000 militares) (PCM, 2016; Coelho, 2017, pp.3–9), fica bastante claro que a diferença de mil militares, mesmo que preenchida, não vai colmatar as dificuldades ao nível do pessoal das FFAA. Desta forma, é essencial conseguir promover processos mais eficientes por forma a atenuar as dificuldades ao nível dos recursos humanos.

4.1.2. Compromisso orçamental estável

“Tendo em vista permitir o planeamento integrado de longo prazo na defesa nacional, ferramenta imprescindível para garantir a otimização de recursos e a adequabilidade dos sistemas de armas aos cenários estratégicos previstos, definiu-se em 1,1% ($\pm 0,1$) do PIB como o compromisso orçamental estável para a defesa nacional.” (PCM, 2013, p.2287)

Tabela 4 – PIB de Portugal a preços correntes (Milhões de Euros)

Anos	PIB
	Portugal
2008	178 872,6
2009	175 448,2
2010	179 929,8
2011	176 166,6
2012	168 398,0
2013	170 269,3
2014	173 079,1
2015	179 504,3
2016	184 931,1

Fonte: (PORDATA, 2017)

Esta medida indexou a despesa com a DN ao PIB, ou seja, em ciclos económicos recessivos a despesa global da DN deve diminuir proporcionalmente à redução do PIB. Mas, também permite que o investimento nas FFAA possa crescer na mesma medida da economia nacional. É uma medida racional que permite criar estabilidade no financiamento das FFAA, apesar de ainda estar longe dos 2% do PIB, acordados na cimeira de Gales da OTAN.

Entretanto, o Ministro da DN, já afirmou que Portugal já está a preparar um plano nacional para atingir o valor de 2% do PIB, na área da DN, numa década (MDN, 2017b).



4.1.3. Equilíbrio entre as componentes da despesa

“No sentido de aproximar os rácios de despesa das melhores práticas internacionais, garantindo concomitantemente a sustentabilidade financeira dos processos atinentes à defesa nacional, numa perspetiva de melhoria contínua dos seus sistemas de armas e do seu produto operacional, a «Defesa 2020» pretende equilibrar os rácios de despesa entre as componentes de pessoal/investimento/operação”(PCM, 2013, p.2287)

4.2. Planeamento de despesas de operação

O agrupamento de despesas de operação inclui as despesas de vida corrente e funcionamento normal (VCFN) e as despesas relacionadas com o emprego das FFAA em operações. Além da medida de equilíbrio dos rácios e da indexação da despesa global ao PIB, as medidas com maior potencial para influenciar o financiamento das FFAA, no âmbito das despesas com operação, são as relacionadas com o comando e emprego das FFAA e com a geração, preparação e sustentação das FFAA.

4.2.1. Comando e emprego das FFAA

O objetivo das medidas relacionadas com o comando e emprego das FFAA é reforçar as competências do CEMGFA para dirigir a execução da estratégia militar. Estas medidas estão associadas à reestruturação da macroestrutura das FFAA.

As medidas correspondem essencialmente à reestruturação do EMGFA para eliminar duplicações de esforços com os OSC/ MDN.

No entanto, estas medidas não têm um impacto direto sobre o financiamento das FFAA. A sua influência reside no seu potencial para criar processos mais eficientes e eficazes, através da focalização do esforço do EMGFA, para a execução e planeamento militar. Assim, vai ser necessário esperar mais algum tempo para ser possível perceber qual a eficiência e eficácia da reestruturação implementada por este conjunto de medidas.

4.2.2. Geração, preparação e sustentação das FFAA

As medidas associadas à geração, preparação e sustentação das FFAA também estão relacionadas com a reorganização da macroestrutura das FFAA e têm o objetivo de redimensionar as FFAA para assegurar um funcionamento sustentável. É neste contexto que se enquadra a limitação dos efetivos das FFAA, que neste âmbito é a medida que tem maior impacto financeiro.

A reestruturação do sistema de ensino superior militar configura-se como uma medida com impacto a médio/longo prazo que pode permitir um aumento na eficiência e eficácia do ensino superior militar e dessa forma permitir a poupança de recursos.



Outra medida com impacto é orientada para os ramos das FFAA, que devem assegurar a geração, aprontamento e sustentação das forças da COSF, devendo a sua estrutura superior ser racionalizada e uniformizada, tendo em consideração a centralização no MDN das políticas de obtenção e atribuição de recursos. Esta medida pretende centralizar na DGRDN e SG/MDN, a obtenção e atribuição de recursos com o propósito de permitir economizar recursos alocados a atividades não operacionais.

Também associado a este agrupamento de medidas, está a redução de 30% no dispositivo territorial das FFAA. Sendo que esta medida tem potencial para contribuir para o financiamento através da alienação de infraestruturas afetas à DN e consequente financiamento da LIM (AR, 2015c, p.2551)

4.3. Planeamento de despesas com investimentos

O planeamento desta componente das despesas da DN é de extrema importância, pois os investimentos militares são o resultado do processo de planeamento de defesa militar.

A aquisição de equipamentos militares tem de ser cuidada, pois o ciclo de vida dos sistemas de armas é longo, normalmente mais de 20 anos, dependendo dos sistemas. Por exemplo, em Portugal existem sistemas de armas que estão ao serviço a mais de 50 anos, como o helicóptero Sudavation - SE 3160 Alouette III (Jornal de Notícias, 2017).

Com esta dificuldade em renovar sistemas de armas, e com o volume de despesa que associado às despesas com investimentos militares, torna-se ainda mais pertinente efetuar um planeamento de despesa eficaz e eficiente. Tendo presente a necessidade de promover a sustentabilidade das FFAA, a «Defesa 2020» promoveu o planeamento de estratégico militar, baseado em capacidades, alinhado com o NDPP e o CDP da UE. O planeamento estratégico que está na origem da definição dos investimentos militares está bem estruturado e permite que as decisões sobre os investimentos se foquem na importância das capacidades a edificar e não somente no potencial dos meios a disposição na indústria de defesa.

A avaliação da exequibilidade das despesas com investimentos é da competência do MDN e é efetuado pela DGRDN, em coordenação com o EMGFA e ramos das FFAA, no âmbito do CPDM.

A «Defesa 2020» introduziu diversas modificações no processo de planeamento de defesa militar e teve por isso impacto no planeamento de recursos. Nos seus planos de atividades recentes (2015 a 2017), a DGRDN tem concretizado diversos programas, ações, referentes às determinações da Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional e decorrentes



da missão, atribuições e tipo de organização interna desta Direção-Geral (DGRDN, 2016a, p.4; PCM, 2014, p.6, 2015a, p.5195).

4.3.1. Infraestruturas e património da defesa nacional

No âmbito das infraestruturas e do património da DN. A «Defesa 2020» prevê que a aquisição, gestão, disponibilidade e rentabilização de todas as infraestruturas e património da defesa nacional sejam da responsabilidade da DGRDN. Numa ótica de centralização de atividades não operacionais, esta medida tem a virtude de poder normalizar a gestão do património da DN e permitir a poupança de recursos humanos afetos à gestão da LIM.

4.3.2. Lei de Programação Militar

No âmbito da LPM, a «Defesa 2020» prevê a centralização da execução da LPM e a orientação desta para o nível de ambição definido e correspondentes objetivos de forças. Esta medida tem particular importância, pois é a DGRDN que tem a responsabilidade de aferir a exequibilidade pessoal, material e de infraestruturas e a SG/MDN tem a responsabilidade pela verificação da exequibilidade financeira, das propostas de forças dos ramos e do EMGFA. Esta medida vai permitir a sincronização do planeamento e execução do orçamento afeto à LPM, criando processos mais eficientes e eficazes.

A DMPDM prevê que a LPM seja revista no final do quadriénio 2014-2018, tendo em consideração “o objetivo de alcançar progressivamente no agregado relativo ao investimento em capacidades, o valor de 15% até 2020”. Neste contexto, releva-se que no planeamento de recursos, a alocação de recursos para a edificação e sustentação de capacidades deverá considerar todo o ciclo de vida dos sistemas de armas e os vetores de desenvolvimento de capacidades¹⁰ associados (MDN, 2014b, p.23657).

A centralização de competências na DGRDN vai potenciar um desenvolvimento normalizado da participação em iniciativas *Pooling & Sharing* e *Smart Defence*, bem como a integração da vertente Investigação, Desenvolvimento e Inovação.

4.4. Síntese conclusiva

Ao analisarmos as medidas com maior impacto orçamental, podemos concluir que devemos observar o financiamento da DN em três componentes distintas: pessoal (P), operações (O) e investimento (I).

Podemos concluir que a «Defesa 2020» estabeleceu limites à despesa global do universo da DN (DGDN), que podem ser resumidos nas seguintes equações:

$$DGDN \leq [0,01, 0,012] \times PIB$$

¹⁰ Doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade



$$DGDN = P + O + I$$

$$P = [30.000, 32.000]_{\text{militares}} \times \text{Vencimento médio } P_{\text{militar}} + \text{Efetivo } P_{\text{Civil}} \times \text{Vencimento médio } P_{\text{Civil}}$$

$$O = FND + VCFN$$

$$I = LPM + LIM + I\&D$$

Num quadro ótimo a DGDN terá a seguinte decomposição:

$$P = 0,6 \times DGDN$$

$$O = 0,25 \times DGDN$$

$$I = 0,15 \times DGDN$$

Neste problema de escassez de recursos a variável de despesas com pessoal (P) tem uma grande influência. Por isso, é compreensível que as medidas mais limitativas incidam, direta ou indiretamente, sobre esta variável. No entanto, o nível de despesas com pessoal tem um nível mínimo e se esse nível não for suficientemente baixo, a forma de modificar os rácios dos agrupamentos de despesa, para atingir a meta 60/25/15, é aumentar a despesa dos outros agrupamentos. Mesmo assim, temos de ter a noção que se as despesas com pessoal ultrapassarem 0,72% do PIB (1.332 M€ (2016)), será impossível cumprir o desejado equilíbrio entre os rácios, devido à limitação da DGDN ao máximo de 1,2% do PIB (2.220 M€(2016)).

Num cenário de contração económica e consequente diminuição do PIB, os factos acima expostos ganham uma dimensão ainda mais grave, devido à condição pouco mutável do valor global das despesas com pessoal.

Tendo presente a experiência do programa de assistência financeira, de que Portugal saiu recentemente, percebe-se que os cortes em despesas de operação e as despesas de investimentos são “menos impopulares”, quando se trata obter poupanças. No entanto, a falta de financiamento à operação das FFAA e aos investimentos militares pode por em risco, o cumprimento das MIFA, seja por obsolescência dos sistemas de armas, falta de treino operacional ou insuficiências das infraestruturas.

O facto de a DMPDM dar orientações claras para a elaboração da LPM é bastante positivo. No âmbito do planeamento de recursos, a vinculação dos planeadores à integração do conjunto de despesas associadas ao ciclo de vida dos sistemas de armas, e não somente à aquisição, é uma mudança de paradigma que poderá introduzir mais racionalidade na priorização de capacidades a edificar.



Assim, conseguimos contribuir para as QD1 e QD3. Em relação à QD1 (Que metas estabelecidas na «Defesa 2020» têm influência no modelo de financiamento das FFAA?), podemos concluir que, as medidas que tiveram influência global foram as relacionadas com a limitação dos efetivos das FFAA, com a indexação da despesa da DN ao PIB e o equilíbrio dos rácios das três componentes de despesa. Estas medidas serviram de orientação para reorganização da macroestrutura das FFAA e para o estabelecimento de fatores de planeamento para o CPDM.

Em relação à QD3 (Que alterações ao processo de planeamento de defesa militar decorrentes da «Defesa 2020» tiveram impacto no modelo de financiamento?) podemos concluir que a centralização da execução das despesas de investimento pode contribuir para o aumento da eficiência e eficácia dos processos atinentes à LPM, LIM, I&D e iniciativas *Pooling & sharing* e *Smart defence*.



5. O Planeamento Estratégico e o Modelo de Financiamento das Forças Armadas

Neste capítulo identificaremos quais os contributos para uma melhor integração e harmonização dos processos de planeamento orçamental e de planeamento de defesa militar, nas FFAA Portuguesas.

Com a intenção de conjugar os dados reunidos na investigação, vamos recorrer uma análise SWOT¹¹ como forma de identificar os pontos fortes e fracos e oportunidades e ameaças, que possam contribuir para a integração e harmonização dos processos, entre os Ramos, o EMGFA e os OSC/MDN.

Após análise dos instrumentos de gestão dos *key players* da DN (OSC/MDN, EMGFA, Marinha, EP e FAP) verificou-se que na análise do ambiente interno e externo, a análise SWOT é a ferramenta ou instrumento de análise mais utilizada, permitindo avaliar as condições que o ambiente externo oferece à organização e colocando em evidência as deficiências e qualidades da mesma (Rainha et al., 2014, p.188).

No âmbito da avaliação do desempenho, ao existir a necessidade de serem definidos indicadores de desempenho para medir ou avaliar o desempenho organizacional, na área dos resultados, do desempenho e dos fatores críticos de sucesso, uma das ferramentas de análise mais utilizadas é o *Balanced Scorecard* (BSC) (Chiavenato, 2006, p. 238 cit. por Rainha et al., 2014, p.189). Esta ferramenta também tem sido a mais utilizada na avaliação do desempenho dos *key players*, nomeadamente no que trata do quadro de avaliação e responsabilização (QUAR).

No entanto, o planeamento estratégico apresenta diferenças significativas entre os diferentes *key players*. Sendo, que a Marinha está na vanguarda da gestão estratégica na DN, com um processo consolidado e reconhecido internacionalmente enquanto a generalidade dos outros *key players* está a implementar ferramentas dos modelos de planeamento estratégico de uma forma pontual.

5.1. Análise aos Instrumentos de Gestão na DN

Quando falamos de instrumentos de gestão, existe uma normalização imposta legalmente. Como já referimos os organismos da administração pública são obrigados a efetuar anualmente o PA, o Relatório de Atividades (RA) e o QUAR. Plurianualmente, apresentam um Documento Estratégico, cuja designação e abrangência temporal varia consoante o organismo.

¹¹ “A Análise SWOT é uma ferramenta de gestão muito utilizada pelas empresas para o diagnóstico estratégico. O termo SWOT é composto pelas iniciais das palavras *Strengths* (Pontos Fortes), *Weaknesses* (Pontos Fracos), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças)” (IAPMEI, s.d.).



Um ponto que justifica abordar é a correspondência entre os documentos estratégicos, os PA e o PO. Neste âmbito, destaca-se, na generalidade dos casos, a coerência entre o documento de planeamento estratégico, o planeamento das atividades e o planeamento orçamental.

No entanto, se existe normalização, no que trata dos instrumentos de gestão de curto prazo, o mesmo já não se pode afirmar acerca dos documentos estratégicos de médio/longo prazo. Neste aspeto, um dos fatores que ressalta é o horizonte temporal. A Marinha tem “um processo robusto e consolidado de formulação, operacionalização e controlo da estratégia naval (...) que visa orientar a evolução da organização num horizonte temporal relativamente alargado” e a sua Diretiva de Planeamento 2017 contém as orientações estratégicas do Almirante CEMA para o seu mandato (Marinha Portuguesa, 2017, p.4).

No Exército, a diretiva de Comando do CEME tem um horizonte de dois ou três anos (e.g. Diretiva do Comandante do Exército para o triénio 17-19), mas não tem definida abertamente a estratégia militar terrestre a médio/longo prazo. No caso do Exército, o Estado-Maior tem trabalhado num documento estratégico com horizonte temporal para 2030, mas ainda não foram tornados públicos os seus resultados (Fonseca et al., 2017).

Na FAP são projetadas orientações baseadas nos Objetivos Estratégicos definidos na Diretiva do General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) para um triénio, sendo os últimos disponíveis, referentes ao triénio 2014-2016. Mesmo assim, a FAP já tem presente uma estratégia militar aérea de horizonte alargado, tendo sido pioneira no diz respeito às FFAA.

Os OSC/MDN também variam entre si a temporalidade do documento estratégico, sendo de destacar os planos da SG/MDN, da DGRDN e da DGPDN, devido à relevância destes organismos no âmbito do planeamento de defesa militar (SG/MDN, 2013, 2016; DGPDN, 2015; Coelho, 2017; DGRDN, 2016a).

O fator horizonte temporal tem especial relevância, se considerarmos que o planeamento de capacidades está associado ao longo prazo e a LPM tem uma programação a médio prazo (no máximo 12 anos). Neste enquadramento, é conveniente ter bases estratégicas prospetivas, a 15-20 anos, que orientem os esforços das organizações a longo prazo e criem bases consistentes para o planeamento de defesa militar, nomeadamente o planeamento de recursos.

Podemos considerar que ao nível político-estratégico e estratégico militar nacional, temos documentos estruturantes (CEDN, CEM, MIFA, SFN, DIF) e Diretivas Ministeriais



que dão orientações para o planeamento estratégico. Mas, ao nível dos *key players* da DN existe uma autonomia interpretativa acerca do que deve ser a gestão e o planeamento estratégicos.

Esta disparidade faz com que os *key players* tenham dificuldades a alinhar estratégias e se potenciem duplicações de esforços para resultados de interesse comum.

Assim, atendendo ao impacto que o planeamento estratégico tem no planeamento operacional (PA/PO) consideramos que uma eventual normalização de instrumentos de gestão estratégica, poderia trazer uma mais-valia ao planeamento e gestão estratégica na DN.

Da análise das diretivas de planeamento dos ramos das FFAA, das correlações em termos de PA/PO e de planeamento da LPM e da LIM (ver Apêndice C Tabela 8 – Análise de conteúdo às Diretivas de Planeamento dos ramos das FFAA e Planos de Atividades), podemos observar que, nas atividades da componente de operação e manutenção existe uma correlação entre os planos estratégicos e as atividades previstas no PA/PO. No entanto, evidencia-se que nem todas as capacidades que são elencadas como necessárias para cumprir os objetivos estratégicos estão contempladas nos orçamentos de investimento, nomeadamente, na LPM e na LIM.

Desta evidente escassez de recursos resultam algumas fraquezas identificadas pelos *key players*: falta de consenso, competição pelos recursos, falta de normalização na priorização de capacidades. Neste âmbito, releva-se que os métodos utilizados pelo EMGFA e ramos das FFAA para hierarquizar capacidades são diferentes, nomeadamente, os algoritmos de análise do risco associados à priorização das capacidades a edificar ou a manter. (DIPLAEM/EMGFA e Elvas, 2017). Este facto provoca uma falta de coerência nas propostas apresentadas pelos ramos das FFAA, que apesar de poderem ser exequíveis ao nível pessoal, material e financeiro, poderão não ser as mais adequadas militarmente. (Fonseca et al., 2017; Saramago, 2017)

5.2. Análise SWOT

Como já foi demonstrado pelos *key players* da DN e teorizado por diversos autores, é possível incorporar ações do Planeamento Estratégico Empresarial no Planeamento Estratégico Militar. (Rainha et al., 2014, p.192). Por isso, de acordo com o modelo básico da Escola do Design, vamos aplicar as ferramentas de avaliação interna e externa, para determinar as forças e fraquezas da estrutura preconizada pela DN para o modelo de financiamento das FFAA (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 1998, pp.30–51; Rainha et al., 2014).

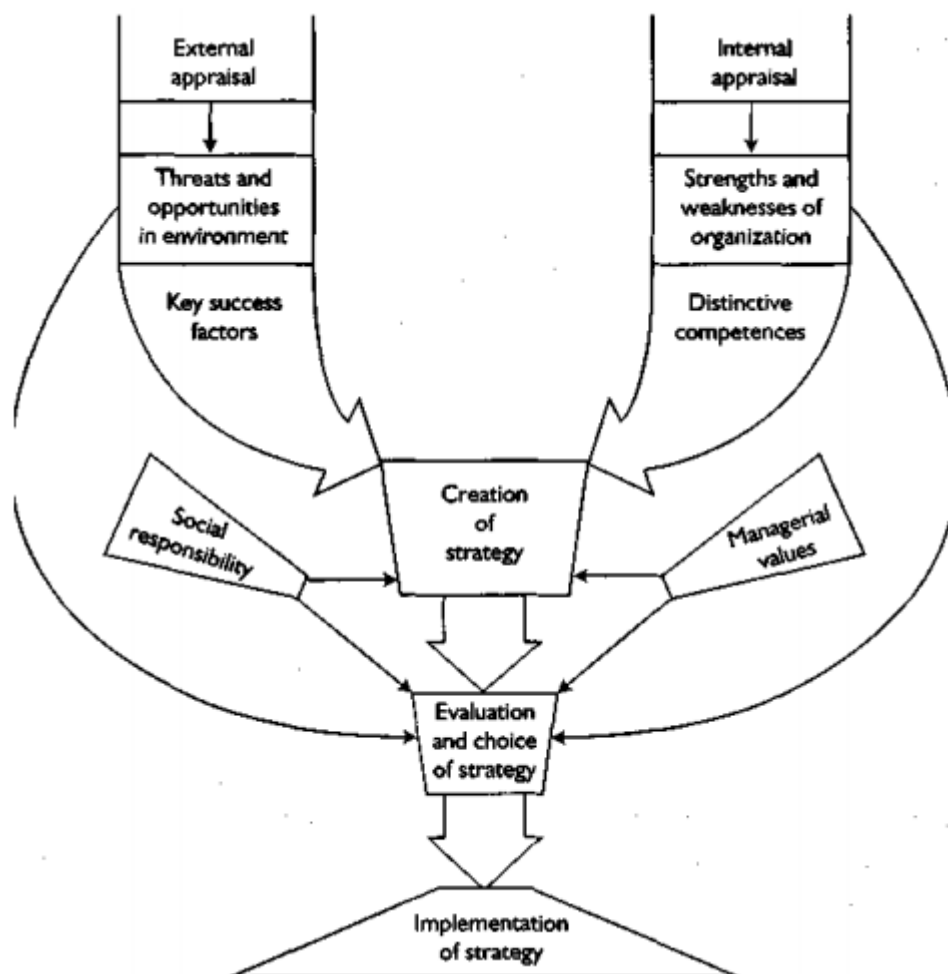


Figura 8 – Modelo Básico da Escola do Design

Fonte: (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 1998, p.26)

A opção pela análise SWOT está relacionada com as características desta investigação e com os seus objetivos específicos, por um lado a análise das medidas da «Defesa 2020» e o seu foco no CPDM e na reestruturação da macroestrutura da DN e FFAA, por outro lado a sua relevância para o modelo de financiamento das FFAA. Para além disso, a análise SWOT possibilita criar opções que servirão para identificar fragilidades e contributos para a melhoria do modelo de financiamento das FFAA.

Para esta investigação, seguimos a metodologia proposta por Mintzberg. Contudo, como este modelo de análise está principalmente orientada para a gestão estratégica do mundo empresarial, foram efetuadas adaptações para a realidade da DN.

Deste modo, consideramos como ambiente externo os processos de planeamento da OTAN e da UE e as opções políticas definidas a montante do MDN. Como ambiente interno, definimos os processos de planeamento dos OSC/MDN e das FFAA portuguesas.

A análise SWOT permite a identificação de forças e fraquezas, presentes internamente na organização, bem como as oportunidades e ameaças que o ambiente externo oferece à



organização (Rainha et al., 2014, p.188). Com base nesta definição, ajustamos para a nossa investigação, a identificação de pontos fortes e pontos fracos nos processos utilizados pelos *key players* da DN, reunindo as oportunidades e ameaças que são constituídas pelos processos da OTAN e UE e pelas opções governativas com impacto na DN.

Tabela 5 – Análise SWOT I aos *key players* da DN, no âmbito do modelo de financiamento

Ambiente Interno (MDN e FFAA)	<i>Strenghts</i> S1- Coordenação do CPDM baseado em capacidades (GAPD) S2- SIGDN e EPM; S3- Centralização de Processos na DGRDN; S4- Planeamento de Atividades alinhado com missões e objetivos estratégicos; S5- Concentração do DIF S6- Reestruturação da macroestrutura das FFAA e da DN; S7- Equilíbrio entre as componentes da despesa da DN (60/25/15).	<i>Weaknesses</i> W1- Falta de uniformidade do planeamento estratégico de longo prazo; W2- Competição “irracional” pelos recursos; W3 - Falta de normalização na priorização de capacidades; W4 - Potencial para duplicação de esforços devido à falta de sincronização entre <i>key players</i> ; W5- Comunicação Estratégica.
Ambiente Externo (Exterior ao MDN)	<i>Oportunities</i> O1- Indexação da Despesa da DN ao PIB (Defesa 2020 (1,2%), OTAN (2%)); O2- Pooling & Sharing (UE); O3- Smart Defence (OTAN); O4- Aprofundamento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (UE).	<i>Threats</i> T1- Escassez de recursos; T2- Limitação dos efetivos autorizados para as FFAA. T3- Objetivos de forças impostos pela OTAN.

Fonte: (Autor,2017)

A matriz da análise SWOT I integra as competências distintivas e os fatores chave de sucesso, tendo por base a análise realizada ao ambiente interno e ao ambiente externo dos *key players* da DN. Todavia, com o propósito de simplificar a compreensão, importa percorrer com mais propriedade cada competência e fator descrito na Tabela 10 – Descrição das competências e fatores chave (ver Apêndice D).

Após o reconhecimento das competências e fatores chave, e preenchimento da matriz de análise SWOT I aos *key players* da DN, segue-se a fase da criação da estratégia, através da integração da caracterização do ambiente interno com o ambiente externo, conforme a metodologia de análise apresentada na Tabela 6 (Howe, 1986, pp.44–45).



No nosso caso, vamos gerar opções que possam contribuir para a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA.

Tabela 6 – Método de análise SWOT II – Integração de ambientes

		Ambiente externo	
		<i>Oportunities (O)</i>	<i>Threats (T)</i>
Ambiente interno	<i>Strenghts (S)</i>	(S) x (O) Consolidar pontos fortes	(S) x (T) Evitar/minimizar ameaças
	<i>Weaknesses (W)</i>	(W) x (O) Explorar oportunidades	(W) x (T) Corrigir os pontos fracos

Fonte: adaptado de (Howe, 1986, pp.44–45)

Alicerçada na matriz de análise SWOT I, desenvolvemos a Tabela 12 – Matriz de análise SWOT II -Integração de ambientes (ver Apêndice D), que através do cruzamento das caracterizações dos ambientes, permite obter os resultados sobre como consolidar os pontos fortes, explorar oportunidades, corrigir pontos fracos e evitar/minimizar ameaças (Howe, 1986, p. 49).

As conclusões da análise SWOT são apresentadas sob a forma de resultados, associados às quatro integrações definidas. Portanto, para consolidar os pontos fortes dos processos dos OSC/MDN e das FFAA (SO), destacamos os seguintes resultados:

- (SO1) Aproveitar as sinergias e programas de edificação de capacidades desenvolvidos no seio da OTAN e da UE;
- (SO2) Desenvolver um sistema conjunto de priorização de capacidades, com base no modelo do Exército e nos processos definidos pela OTAN e UE;
- (SO3) Consolidar as potencialidades do SIGDN e do EPM, para promover uma harmonização do planeamento estratégico;
- (SO4) No âmbito da concentração do DIF, promover sinergias conjuntas para permitir poupança de recursos;
- (SO5) Aumentar o financiamento de projetos de I&D, que potenciem o desenvolvimento de capacidades;
- (SO6) Criar poupanças efetivas no processo de reestruturação da macroestrutura da DN e FFAA;
- (SO7) Adaptar metas dos agrupamentos de despesas à realidade de cada organismo.

Para explorar as oportunidades do ambiente externo (WO), os organismos do universo da DN devem:

- (WO1) Aproveitar a estabilidade do modelo de financiamento para normalizar a priorização de capacidades e o planeamento de recursos;



(WO2) Aumentar a eficácia da comunicação externa, para esclarecer a opinião pública sobre:

- a. As vantagens económicas do investimento na área da Defesa;
- b. A importância de contribuir para a segurança internacional, através da OTAN, UE e ONU.

Para evitar ou minimizar as ameaças do ambiente externo (ST), relevamos os seguintes resultados:

- (ST1) Otimizar a coordenação do CPDM, com vista ao cumprimento dos prazos estabelecidos nas DMPDM;
- (ST2) Promover a utilização das plataformas SIGDN e EPM, para permitir maior eficiência e eficácia no planeamento;
- (ST3) Concentrar UEO de modo a criar poupanças efetivas, ao nível dos recursos humanos e financeiros.

Com o propósito de corrigir ou minimizar os pontos fracos (WT), pode-se:

- (WT1) Promover o alinhamento das Propostas de Forças dos Ramos e do EMGFA, numa ótica de esforço conjunto;
- (WT2) Melhorar a eficácia da Comunicação estratégica, junto da opinião pública, através do reforço da presença nas redes sociais;
- (WT3) Prevenir no âmbito do CPDM, os efeitos de objetivos de forças demasiado ambiciosos (NDPP);
- (WT4) Garantir a sincronização entre os ramos das FFAA, para evitar redundâncias e economizar recursos.

Da análise dos resultados podemos inferir sobre a semelhança entre algumas das opções, sendo plausível que essas sejam consideradas prioritárias quando se trata de desenvolver estratégias.

5.3. Implementação de Opções

A identificação de contributos para a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA, no contexto da «Defesa 2020» revela o corolário da análise concretizada nesta investigação. Logo, considerámos a implementação de opções que contribuam para a sustentabilidade do modelo de financiamento, tendo como base uma abordagem holística. Ou seja, uma abordagem que englobe o universo da DN e todas as componentes da DGDN.

Portanto, como estado final desejado identificámos a “sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA”. Para atingi-lo idealizamos três linhas de ação (LA),



correspondentes às três componentes da DGDN. Estas contribuem para a consecução dos objetivos definidos, que no nosso caso estão materializados na indexação da DGDN à riqueza nacional ($1,1 \pm 0,1\%$ do PIB) e no equilíbrio dos rácios dos agrupamentos de despesas (60% pessoal /25% operação /15% investimento).

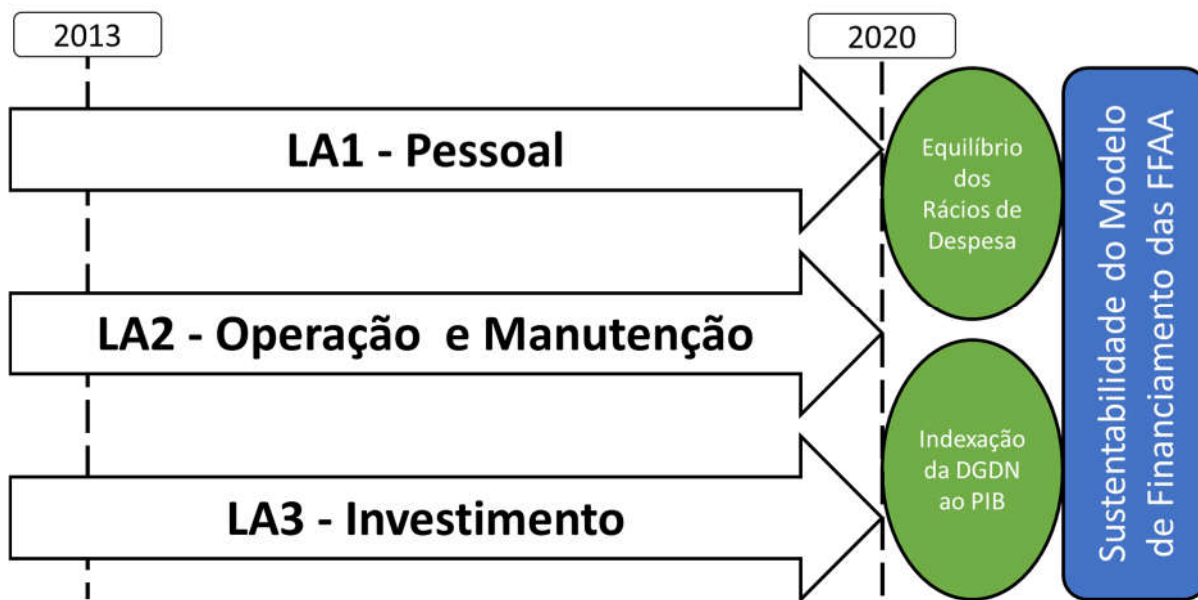


Figura 9 – Modelo de Integração de medidas reformistas

Fonte: (Autor, 2017)

Na LA1 devem ser integradas as opções com impacto direto na componente de pessoal, nomeadamente as relacionadas com:

- (P1) A concentração do DIF, garantida à custa do encerramento das UEO que acrescentem menos valor à cadeia e da promoção de sinergias conjuntas;
- (P2) A centralização de atividades não operacionais da área do pessoal, nos OSC/MDN;
- (P3) A adoção de metas setoriais para a componente de pessoal.

A LA2 integra as opções que tenham impacto direto na componente operação e manutenção, nomeadamente:

- (O1) Consolidar as potencialidades do SIGDN e do EPM, para promover a harmonização e melhoria da qualidade do planeamento no universo da DN;
- (O2) Aumentar a eficácia da comunicação externa, com o reforço da presença nas redes sociais, para esclarecer a opinião pública sobre a importância de contribuir para a segurança internacional, através da OTAN, UE e ONU.



A LA3 integra as opções com impacto direto sobre a componente investimento, nomeadamente:

- (I1) Aproveitar as sinergias e programas de edificação de capacidades desenvolvidos no seio da OTAN e da UE;
- (I2) Desenvolver um sistema conjunto de priorização de capacidades, com base no modelo do Exército e nos processos definidos pela OTAN e UE;
- (I3) Aumentar o financiamento de projetos de I&D, que potenciem o desenvolvimento de capacidades;
- (I4) Aumentar a eficácia da comunicação externa, para esclarecer a opinião pública sobre as vantagens económicas do investimento na área da Defesa;
- (I5) Otimizar a coordenação do CPDM, com vista ao cumprimento dos prazos estabelecidos nas DMPDM;
- (I6) Promover o alinhamento das Propostas de Forças dos Ramos e do EMGFA, numa ótica de esforço conjunto, para evitar redundâncias e economizar recursos;
- (I7) Prevenir no âmbito do CPDM, os efeitos de objetivos de forças demasiado ambiciosos (NDPP);

A adoção do modelo apresentado vai permitir uma integração de medidas reformistas, com impacto no modelo de financiamento das FFAA, orientada para a consecução dos objetivos definidos. Por isso, consideramos que através das LA definidas é possível operacionalizar este desiderato com o propósito de garantir a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA.

5.4. Síntese Conclusiva

Neste capítulo, salientámos a relevância dos instrumentos de gestão para o modelo de financiamento das FFAA. Com o propósito de identificar informação que permitiu dar seguimento à nossa investigação, efetuámos uma análise de ambiente, através da análise SWOT. Para contribuir para a harmonização dos resultados da análise, desenvolvemos um modelo de integração de medidas reformistas, para traduzir o impacto operacional em impacto orçamental e financeiro.

A análise SWOT permitiu identificar opções que poderão servir para promover a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA. Do desenvolvimento do modelo de integração, importa evidenciar que: as LA que contribuem para a consecução dos objetivos de sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA, integram os resultados da



análise SWOT. Desta forma, a LA1 Pessoal integra as opções com impacto direto na componente de pessoal, a LA2 – Operações integra as opções com impacto direto na componente de operação e manutenção e a LA3 – Investimento integra as opções com impacto direto na componente de investimento.

Com esta abordagem, identificámos contributos e através de um modelo verificámos a possibilidade de integrar e harmonizar as medidas com impacto no modelo de financiamento das FFAA. Assim, contribuímos para a validação da H4 e resposta à QD4.



Conclusões

As conclusões são o pináculo do trabalho. Como tal, apresentaremos um sumário das linhas do procedimento metodológico, revisitando o modelo de análise e como este ajudou a atingir o propósito definido no objetivo geral. Seguidamente, vamos exibir os contributos que resultaram desta investigação, concentrando o foco nas recomendações e propostas de ordem prática. Para finalizar, vamos abordar as limitações a esta investigação e propor linhas temáticas para pesquisas futuras.

Para investigar o tema proposto, definiu-se como farol a questão central: “De que forma, as medidas implementadas pela «Defesa 2020», contribuíram para o equilíbrio e sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA?”.

As grandes linhas do procedimento metodológico de investigação basearam-se na análise de diplomas legais nacionais, disponíveis para consulta *online*, em entrevistas exploratórias a especialistas e na análise de bibliografia relacionada com o planeamento estratégico militar e planeamento estratégico empresarial. Os resultados foram alcançados, através de um modelo de análise alicerçado em hipóteses, relacionadas com indicadores que possibilitaram a sua validação. Assim, foi possível dar resposta às QD e facilitar a resposta à QC, concretizando a identificação de contributos que permitem uma melhor integração de medidas reformistas com impacto no modelo de financiamento das FFAA. (ver Apêndice B —). Ainda como parte do modelo de análise, realizámos uma análise SWOT de forma a gerar opções que possam contribuir para a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA e idealizámos um modelo para integrar as opções geradas.

No primeiro capítulo fizemos a análise à Reforma «Defesa 2020», sendo que ao nível do CPDM, identificámos que a «Defesa 2020» promoveu a sincronização de planeamento de forças nacional com o NDPP e com o Planeamento de Capacidades da UE, assumindo uma definição sincronizada dos objetivos de forças a atingir e as capacidades a edificar. Assim, ficou facilitado o planeamento, a médio e longo prazo, dos recursos necessários para financiar essas capacidades, ou seja, torna-se possível que se elaborem planos, LPM e LIM, que sejam claros quanto às capacidades que é possível financiar e informação clara sobre o impacto que eventuais restrições orçamentais à execução da LPM e da LIM poderão ter sobre a edificação das capacidades necessárias ao cumprimento das MIFA.

Ao nível da reestruturação da macroestrutura das FFAA, a «Defesa 2020» focou-se na centralização de processos administrativos relacionados com o planeamento e gestão de recursos humanos, materiais e financeiros que permite reduzir custos em todos os agregados



de despesa. Concorrentemente, a reforma procura orientar as estruturas militares para o planeamento militar deixando a responsabilidade do planeamento de recursos adstrito aos OSC do MDN.

Assim, as medidas que implicam a reestruturação orgânica das FFAA e do MDN, conseguem obter reduções de custos devido à eficiência dos processos administrativos. Mas estes resultados em termos orçamentais apenas serão perceptíveis a médio/longo prazo.

As medidas de redução dos recursos humanos têm um impacto direto, devido à redução da massa salarial do MDN e das FFAA, libertando recursos financeiros para aplicar noutros agrupamentos de despesas.

Seguidamente, analisámos o impacto que a reforma «Defesa 2020» teve no planeamento de defesa militar, nomeadamente as medidas que tiveram impacto nos documentos estruturantes do CPDM. Neste âmbito, identificámos que a metodologia de planeamento por capacidades permite ao planeamento de defesa militar ser mais racional, objetivo e transparente. Esta metodologia contribui para introduzir realismo ao planeamento, evitando metas ambiciosas e trazendo racionalidade e clareza de propósito.

As alterações ao CPDM melhoram o processo de decisão sobre os investimentos em equipamento militar. A metodologia de planeamento por capacidades contribui para a redução da dispersão dos recursos em meios que não são de utilidade comprovada e ajuda a estabelecer prioridades.

A coerência do CPDM e dos seus documentos estruturantes ajuda a centrar a discussão sobre as FFAA, na clarificação do que devem estar prontas a garantir. Fica facilitada, uma melhor compreensão dos contributos que as FFAA podem dar e uma visualização das potencialidades de duplo uso das suas capacidades.

O processo melhora a capacidade de comunicação, ao ajudar a informar os portugueses sobre as capacidades das suas FFAA e assim contribuir para a minimizar a vulnerabilidade que é o desinteresse público pelas questões de defesa.

O CPDM prevê a construção de capacidades conjuntas e integradas, obrigando a um planeamento de defesa militar conjunto e integrado que permita a programação estruturada e clara dos objetivos de forças nacionais, na LPM, LIM e outros planos, em coordenação com as iniciativas de *Smart defence* da OTAN e *Pooling and sharing* da UE.

No quarto capítulo analisámos o impacto da «Defesa 2020» no planeamento orçamental na DN e nas FFAA e concluimos que devemos observar o financiamento da DN



em três componentes distintas: pessoal, operações e investimento. Podemos concluir que a «Defesa 2020» estabeleceu limites à DGDN, cujos objetivos mais importantes são:

- (i) A indexação da DGDN ao PIB, entre 1 e 1,2%;
- (ii) Ajustar os rácios de despesa em 60 % para pessoal, 25 % para operação e manutenção e 15 % para investimento.

As despesas com pessoal têm um grande impacto. Por isso, entende-se que as medidas mais limitativas incidam sobre esta variável, nomeadamente a limitação dos efetivos da FFAA. No entanto, é preciso ter a noção que o equilíbrio dos rácios de despesas deve ser garantido através da transferência de financiamento entre agrupamentos e não somente através de cortes na componente pessoal.

A falta de financiamento à operação das FFAA e aos investimentos militares pode por em risco, o cumprimento das MIFA, seja por obsolescência dos sistemas de armas, falta de treino operacional ou insuficiências das infraestruturas.

As orientações para a elaboração da LPM mostraram um sinal positivo, no âmbito do planeamento de recursos. A integração do conjunto de despesas associadas ao ciclo de vida dos sistemas de armas é uma mudança de paradigma, que poderá introduzir mais racionalidade na priorização de capacidades a edificar.

No quinto capítulo, salientámos a relevância dos instrumentos de gestão para o modelo de financiamento das FFAA e identificámos quais os contributos para uma melhor integração e harmonização dos processos de planeamento orçamental e de planeamento de defesa militar, nas FFAA Portuguesas, através da análise SWOT e do desenvolvimento de um modelo de integração de medidas reformistas.

A análise SWOT permitiu identificar opções que poderão servir para promover a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de um modelo de integração.

Do modelo para integração de medidas reformistas, com base numa abordagem holística, com o propósito de orientar o processo de racionalização da DGDN, importa evidenciar a interligação que as LA dão às opções/medidas.

As LA contribuem para a consecução dos objetivos de sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA e integram as opções resultantes da análise SWOT, sendo que a LA1 (Pessoal) integra as opções com impacto direto na componente de pessoal, a LA2 (Operação e Manutenção) integra as opções com impacto direto na componente de operação



e manutenção e a LA3 (Investimento) integra as opções com impacto direto na componente de investimento.

Em resultado das conclusões já referidas e para melhorar a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA apresentámos como principais recomendações, as seguintes:

- Na componente Pessoal (LA1):
 - A concentração do DIF deve ser garantida à custa do encerramento das UEO que acrescentem menos valor à cadeia e da promoção de sinergias conjuntas;
 - A adoção de metas setoriais para a componente de pessoal.
- Na componente Operação e Manutenção (LA2):
 - Consolidar as potencialidades do SIGDN e do EPM, para promover a harmonização e melhoria da qualidade do planeamento no universo da DN
 - Aumentar a eficácia da comunicação externa, com o reforço da presença nas redes sociais, para esclarecer a opinião pública sobre a importância de contribuir para a segurança internacional, através da OTAN, UE e ONU
- Na componente Investimento (LA3):
 - Aproveitar as sinergias e programas de edificação de capacidades desenvolvidos no seio da OTAN e da UE;
 - Desenvolver um sistema conjunto de priorização de capacidades, com base no modelo do Exército e nos processos definidos pela OTAN e UE;
 - Aumentar o financiamento de projetos de I&D, que potenciem o desenvolvimento de capacidades;
 - Aumentar a eficácia da comunicação externa, para esclarecer a opinião pública sobre as vantagens económicas do investimento na área da Defesa;
 - Prevenir no âmbito do CPDM, os efeitos de objetivos de forças demasiado ambiciosos (NDPP)

No que trata da validação das hipóteses levantadas, conforme fomos referindo nas sínteses conclusivas, consideramos que as hipóteses foram validadas e estamos em condição de responder à QC. Assim, afirmamos que as medidas implementadas pela «Defesa 2020» promoveram a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA, ao consubstanciarem medidas racionais com impacto na economia, eficiência e eficácia do universo da DN, tanto a curto, como a médio e longo prazo.



Ao nível das limitações da investigação, considera-se que o fator tempo condicionou a investigação e limitou a profundidade da investigação. Ao nível da análise SWOT, é relevante ter a noção que, ao assumir a categorização de fatores internos e externos (avaliação das ameaças e oportunidades apenas aos fatores externos), é possível não referir algumas ameaças e oportunidades que podem existir internamente.

No âmbito de pesquisas futuras, propomos uma linha de investigação relacionada com a componente investimento da DGDN com o seguinte tema “Contributos para a normalização do processo de planeamento orçamental da LPM”.

Em síntese, consideramos basilar a relevância dos processos de planeamento aos diversos níveis do universo da DN, como forma de criar condições para racionalizar a despesa e contribuir para um modelo de financiamento das FFAA progressivamente mais sustentável. Neste trabalho pretendemos contribuir para a compreensão e sistematização do modelo de financiamento da FFAA, para o enquadramento orçamental de reformas políticas e para o Planeamento Estratégico no Universo da DN.



Bibliografia

- AR, 2014. *Lei n.º 82-A/2014 - Grandes Opções do Plano 2015*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/66015865>> [Acedido 16 Mar. 2017].
- AR, 2015a. *Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro Lei de Enquadramento Orçamental*.
- AR, 2015b. *Lei Orgânica n.º 6/2015 - Lei das Infraestruturas Militares*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/67241976>> [Acedido 8 Mai. 2017].
- AR, 2015c. *Lei Orgânica n.º 6/2015 de 18 de maio - Aprova a lei das infraestruturas militares*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/67241976>> [Acedido 5 Jun. 2017].
- AR, 2015d. *Lei Orgânica n.º 7/2015 - Lei de Programação Militar*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/67241977>> [Acedido 8 Mai. 2017].
- AR, 2015e. *Lei Orgânica n.º 7/2015 de 18 de maio - Aprova a lei de programação militar*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/67241977>> [Acedido 5 Jun. 2017].
- AR, 2016a. *Lei n.º 7-B/2016 - Grandes Opções do Plano para 2016-2019*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/74008569>> [Acedido 8 Mai. 2017].
- AR, 2016b. *Lei n.º 41/2016 - Grandes Opções do Plano para 2017*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/105630353>> [Acedido 8 Mai. 2017].
- AR, 2016c. *Lei n.º 42/2016 - Orçamento do Estado para 2017*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/105630354>> [Acedido 8 Mai. 2017].
- Barros, P.P., s.d. *Os modelos de financiamento*. [PowerPoint] Disponível em: <<https://momentoseconomicos.files.wordpress.com/2011/06/de-170507-ppb.pdf>> [Acedido 10 Abr. 2017].
- Barros, P.P., 2008. *Os modelos de financiamento da saúde e as formas de pagamento aos hospitais: em busca da eficiência e da sustentabilidade*. [Palestra] Disponível em: <<https://momentoseconomicos.files.wordpress.com/2011/06/apah-cplp-ppb.pdf>> [Acedido 10 Abr. 2017].
- Businessballs, 2017. *Free SWOT analysis template and method, free swot analysis examples*. [em linha] Disponível em: <<http://www.businessballs.com/swotanalysisfreetemplate.htm>> [Acedido 1 Mai. 2017].
- Cabral, N. da C., 2008. O princípio da sustentabilidade e sua relevância nas Finanças Públicas. [em linha] Conferência Internacional Portugal / A União Europeia e os EUA – Novas perspetivas económicas num contexto de globalização. Lisboa. Disponível em: <http://www.ideff.pt/xms/files/Iniciativas/CONF_PT_EU_EUA/Cf_Internacional_UE-EUA_Junho_2008_O_principio_da_sustentabilidade_e_a_nova_configuracao_das_Financas_Publicas.pdf> [Acedido 11 Abr. 2017].
- Caldas, J., 2017. *Visita do CEMC à Base Aérea 5*.
- Capucho, J.I.M., 2011. *Gestão e Planeamento de Capacidades Militares num ambiente de escassez de recursos*. IESM.
- Carvalho, J.P. da C., 2013. *Os processos de decisão no financiamento das empresas não financeiras*. [em linha] Instituto Superior de Gestão. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/14224>> [Acedido 24 Abr. 2017].
- CCEM, 2014a. *Conceito Estratégico Militar 2014*.
- CCEM, 2014b. *Missões das Forças Armadas - MIFA 2014*.
- CEMGFA, 2013. *Despacho n.º 026/CEMGFA/2013 Responsabilidades de Planeamento*.
- CEMGFA, 2014. *Diretiva n.º 050/CEMGFA/14 – Diretiva de Planeamento de Forças*.



- Centro de Administração e Políticas Públicas, 2017. *Sustentabilidade Financeira*. [em linha] CAPP. Disponível em: <<http://capp.iscsp.ulisboa.pt/sustentabilidade-financeira>> [Acedido 18 Jun. 2017].
- Coelho, A., 2017. *Políticas de Pessoal para a Defesa Nacional. Perspetivas do MDN*.
- Conselho Superior de Estatística, 2007. *Classificação de Domínios Científicos e Tecnológicos*.
- Costa, D. da, 2017. *Visita do CEMC ao Comando das Forças Terrestres*.
- DGPDN, 2015. *Plano de Atividades 2016 DGPDN*. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/19895881/plano-atividades-2016-dgpdn.pdf>> [Acedido 7 Jun. 2017].
- DGPDN, 2016. *Relatório de Atividades 2015 DGPDN*. [Atividades] Lisboa: DGPDN. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/19895893/relatorio-atividades-2015-dgpdn.pdf>> [Acedido 7 Jun. 2017].
- DGRDN, 2016a. *Plano de Atividades 2017 da DGRDN*. Disponível em: <http://www.dgprm.pt/fls/gestao/dgrdn_planoatividades_2017.pdf> [Acedido 23 Mai. 2017].
- DGRDN, 2016b. *Relatório de Atividades 2015 da DGRDN*. [Atividades] Lisboa: DGRDN/MDN, p.320. Disponível em: <http://www.dgprm.pt/fls/gestao/dgrdn_relatorioatividades_2015.pdf> [Acedido 23 Mai. 2017].
- DGRDN, 2017a. *Balanço Social de 2016 da DGRDN*. [Balanço Social] Lisboa: DGRDN/MDN. Disponível em: <<http://dgrdn.pt/instrumentos-gestao/documentos/balanco-social.html>> [Acedido 22 Mai. 2017].
- DGRDN, 2017b. *Missão DGRDN*. [em linha] Disponível em: <<http://www.dgprm.pt/dgrdn/a-dgrdn/missao.html>> [Acedido 23 Mai. 2017].
- DGRDN, 2017c. *Relatório de Atividades 2016 da DGRDN*. [em linha] DGRDN/MDN, p.385. Disponível em: <http://dgrdn.pt/fls/gestao/dgrdn_relatorioatividades_2016.pdf> [Acedido 21 Mai. 2017].
- DIPLAEM/EMGFA e Elvas, R., 2017. *O Planeamento Militar na edificação de capacidades militares a longo prazo*.
- Duarte, A.P., Reis, B.C., Rodrigues, C.C. e Nunes, F., 2015. *Documento de Apoio. Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz. As Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança*. [em linha] MEC e IDN. Disponível em: <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/Referencial-EBOOK-versao_digital.pdf> [Acedido 19 Mar. 2017].
- EMFA e Ferreira, J., 2017. *A Força Aérea e a Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo Situação Atual e Perspetivas de Evolução*.
- EMGFA, 2016. *Relatório de atividades EMGFA – 2015*. [em linha] Lisboa: EMGFA. Disponível em: <<http://www.emgfa.pt/documents/5syf4v8qwpxm.pdf>> [Acedido 27 Abr. 2017].
- Faber, P., 2003. *NATO Long-Term Defense Planning: Implications for the Future. Findings and Conclusions*. [Seminário] Roma: NATO Defense College, p.12. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/26460/ltdp.pdf>> [Acedido 30 Mai. 2017].
- FAP, 2017. *Relatório de Gestão 2016 FAP*. FAP, p.53.
- Fernandes, M. de A., 2011. *Sustentabilidade Financeira. Proposta de indicador de sustentabilidade financeira aplicável às micro e pequenas empresas*. [Mestrado em Administração das Micro e Pequenas Empresas] Faculdade Campo Limpo Paulista. Disponível em:



- <http://www.faccamp.br/new/arq/pdf/mestrado/Documentos/producao_discente/2011/02fevereiro/MirianeAlmeidaFernandes/dissertaCAo.pdf> [Acedido 18 Jun. 2017].
- Fonseca, J.F.C. da, Ferreira, P.J. da S., Sousa, J.M.B. de, Silva, R.M.P., Santos, Á.A.M. dos e Delgado, C.M.V., 2017. *Os Ramos das Forças Armadas e o Planeamento de Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo – Análise da Adequabilidade do Processo face aos novos paradigmas de Segurança e Defesa*.
- Francisco, R., 2016. Edificação da Capacidade de «Gestão Estratégica» da Defesa Nacional. [em linha] Disponível em: <<http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/17376>> [Acedido 5 Jun. 2017].
- Freire, M.C., 2016. *Defesa - Ministro extingue comissão de acompanhamento da reforma*. [em linha] Diário de Notícias. Disponível em: <<http://www.dn.pt/portugal/interior/ministro-extingue-comissao-de-acompanhamento-da-reforma-4974713.html>> [Acedido 5 Jun. 2017].
- Gonçalves, E., 2011. *Utilização do Planeamento Estratégico na Administração Pública*. [Mestrado em Administração Militar] Academia Militar. Disponível em: <<http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/7019>> [Acedido 7 Jun. 2017].
- Gouveia Jr, A., 1999. O conceito de modelo e sua utilização nas ciências do comportamento: breves notas introdutórias. *Estudos de Psicologia (Campinas)*, [em linha] 16(1), pp.13–16. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-166X1999000100002&script=sci_arttext> [Acedido 9 Abr. 2017].
- Grand Union Portugal, 2017. *Ensino Superior Militar Contribui Para «A Aproximação da Defesa Nacional Aos Cidadãos»*. [Portal] Portal do Governo. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mdn/noticias/20170519-mdn-ensino-superior-militar.aspx>> [Acedido 21 Mai. 2017].
- Grant, G., 2015. *Defense Model – How to understand the Defense style of a Country*. [em linha] Center for Army, Conversion and Disarmament Studies. Disponível em: <<http://cacds.org.ua/en/comments/525>> [Acedido 21 Mar. 2017].
- Howe, W.S., 1986. *Corporate Strategy*. 1ª Ed. ed. MacMillan Education UK.
- IAPMEI, s.d. *A análise SWOT*. [em linha] IAPMEI. Disponível em: <<https://www.iapmei.pt/getattachment/PRODUTOS-E-SERVICOS/Empreendedorismo-Inovacao/Empreendedorismo/Guias-praticos/A-analise-SWOT.pdf.aspx>> [Acedido 2 Mai. 2017].
- IDN, 2013. *A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado*. Disponível em: <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/13032013x2_estudo.pdf> [Acedido 3 Abr. 2017].
- Ionasçu, V., 2015. The EU Military Capabilities Development Process. *Romanian Military Thinking*, [em linha] (3), pp.132–140. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authType=crawler&jrnl=18414451&AN=111971328&h=g2B7wstX1GWXFCepkLpHxcYisexHSaEZz87AKzqT33dZE1%2BAXO9nMX%2FXPt5gMRJzDVEdz5aunDUAaxhAfxH0SQ%3D%3D&crl=c>> [Acedido 2 Mai. 2017].
- Jornal de Notícias, 2017. *Defesa autoriza compra de cinco helis para substituir os Alouette*. [em linha] JN. Disponível em: <<http://www.jn.pt/nacional/interior/defesa-autoriza-compra-de-cinco-helicopteros-para-substituir-alouette-iii-5729171.html>> [Acedido 4 Jun. 2017].
- Lopes, J.A.A., 2017a. *Intervenção do Ministro da Defesa Nacional, José Alberto Azeredo Lopes, por ocasião da Tomada de Posse do Conselho do Ensino Superior Militar*. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/28493530/20170519-mdn-cesm.pdf>> [Acedido 18 Jun. 2017].



- Lopes, J.A.A., 2017b. *Intervenção do Ministro da Defesa Nacional, José Alberto Azeredo Lopes, por ocasião do Dia da Marinha*. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/28725986/20170524-mdn-dia-marinha.pdf>> [Acedido 18 Jun. 2017].
- Lourenço, 2017. *Processo Nacional de Planeamento de Operações*.
- Madeira, R., 2008. *Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da adoção do modelo de planeamento por capacidades*. IESM.
- Maio, P., Ferreira, A.S., Antunes, A., Eufrazio e Branco, 2017. *A adequabilidade dos processos de planeamento de defesa militar nacional para a edificação de capacidades militares, face aos novos paradigmas de segurança e defesa*.
- Marinha Portuguesa, 2017. *Diretiva de Planeamento Estratégico da Marinha 2017*. [em linha] Portal da Marinha. Disponível em: <<http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/Paginas/Politica.aspx>> [Acedido 8 Mai. 2017].
- Marques, S., 2017. *A Marinha e a Edificação de Capacidades a Longo Prazo*.
- Mata, J.A.D., 2013. *O Modelo de Financiamento das Forças Armadas*. IESM.
- Mateus, P.J.R., 2014. *As Reformas da Defesa Nacional e a Identidade das Forças Armadas*. IESM.
- Matos, J.C.B. da Silva, 2012. *As restrições orçamentais e o seu impacto no cumprimento das missões Forças Armadas*. CPOG. IESM.
- MDN, 2011. *Despacho n.º 04/MDN/2011 - Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (DMOCPDM)*.
- MDN, 2013a. *Despacho n.º 7527-A/2013 - Diretiva Ministerial para a Reforma Estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas - Reforma «Defesa 2020»*. Disponível em: <<https://dre.pt>>.
- MDN, 2013b. *Linhas Gerais da Reforma Defesa 2020*. Disponível em: <<http://www.defesa.pt/Documents/Linhas%20Gerais%20da%20Reforma%20Defesa%202020.pdf>> [Acedido 3 Abr. 2017].
- MDN, 2014a. *Despacho n.º 7234-A/2014, de 2 de junho - Diretiva Ministerial Complementar para a Reforma Estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas – Reforma «Defesa 2020»*. Disponível em: <<https://dre.pt>> [Acedido 16 Mar. 2017].
- MDN, 2014b. *Despacho n.º 11400/2014 - Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*.
- MDN, 2015. *Defesa 2020*. MDN.
- MDN, 2017a. *Despacho n.º 3370/2017 - Aquisição de cinco helicópteros ligeiros*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/106908286>> [Acedido 5 Jun. 2017].
- MDN, 2017b. *Portugal vai apresentar plano para aumentar despesa com Defesa*. [em linha] Defesa Nacional. Disponível em: <<http://www.defesa.pt/Paginas/PortugalvaiapresentarplanoparaaumentardespesacomDefesa.aspx>> [Acedido 5 Jun. 2017].
- MDN e MF, 2013. *Despacho n.º 6472-E/2013 - Criação da Comissão de Acompanhamento para a Reforma da Defesa Nacional (CARDN)*. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/1913330>> [Acedido 16 Mar. 2017].
- Melo, H.G. e, 2017. *Visita do CEMC ao Comando Naval*.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B.W. e Lampel, J., 1998. *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press.
- Neves, J.P., 2007a. *As Forças Armadas e os Recursos. Os Recursos Financeiros os Números e o seu Significado. Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, [em linha] p.15. Disponível em: <http://database.jornaldefesa.pt/forcas_armadas/geral/As%20For%C3%A7as%20Ar



- [madas%20e%20os%20Recursos%20Os%20recursos%20Financeiros%20os%20N%C3%BAmeros%20e%20o%20seu%20Significado.pdf> \[Acedido 22 Jun. 2017\].](#)
- Neves, J.P., 2007b. As Forças Armadas e os Recursos. Os Recursos Financeiros os Números e o seu Significado 2 Parte I A. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. [em linha] Disponível em: http://database.jornaldefesa.pt/forças_armadas/geral/As%20For%C3%A7as%20Armadas%20e%20os%20Recursos%20Os%20Recursos%20Financeiros%20os%20N%C3%BAmeros%20e%20o%20seu%20Significado%202%20Parte%20I%20A.pdf [Acedido 22 Jun. 2017].
- Neves, J.P., 2012. A Despesa com as Forças Armadas e a linguagem dos números. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, [em linha] p.13. Disponível em: http://database.jornaldefesa.pt/políticas_de_defesa/portugal/A%20Despesa%20com%20as%20For%C3%A7as%20Armadas%20e%20a%20linguagem%20dos%20n%C3%BAmeros.pdf [Acedido 22 Jun. 2017].
- Oliveira, L.R. de, Medeiros, R.M., Terra, P. de B. e Quelhas, O.L.G., 2012. Sustentabilidade: da evolução dos conceitos à implementação como estratégia nas organizações. *Produção*, [em linha] 22(1), pp.70–82. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132012000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=en [Acedido 11 Abr. 2017].
- PCM, 1996. *Decreto-Lei n.º 183/96 de 27 de Setembro*. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/213763> [Acedido 3 Jun. 2017].
- PCM, 2013. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 Defesa 2020*.
- PCM, 2014. *Decreto-Lei n.º 183/2014 - Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional*. Disponível em: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/105737280/201706052248/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice [Acedido 5 Jun. 2017].
- PCM, 2015a. *Decreto Regulamentar n.º 8/2015 de 31 de julho - DGRDN*. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/69920320> [Acedido 5 Jun. 2017].
- PCM, 2015b. *Proposta de Lei n.º 270/XII - LPM*. Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d76634842734d6a63774c56684a5353356b62324d3d&fich=ppl270-XII.doc&Inline=true> [Acedido 5 Jun. 2017].
- PCM, 2016. *Decreto-Lei n.º 84/2016 de 21 de dezembro - Efetivos FFAA 2017*. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/105583449> [Acedido 6 Jun. 2017].
- Pereira, T.R. das N., 2013. *As novas formas de capital nas organizações sem fins lucrativos - um estudo de caso na Delegação de Fafe da Cruz Vermelha Portuguesa*. Mestrado em Economia Social. Universidade do Minho.
- PORDATA, 2017. *Produto Interno Bruto (Euro) - Europa*. [em linha] PORDATA. Disponível em: [http://www.pordata.pt/Europa/Produto+Interno+Bruto+\(Euro\)-1786](http://www.pordata.pt/Europa/Produto+Interno+Bruto+(Euro)-1786) [Acedido 6 Jun. 2017].
- Rainha, P.J., Rodrigues, N.M.G.S., Oliveira, J.G. de, Fernandes, H.M.M., Duarte, J.M. da S.F. e T. e Borges, V.M.L.O., 2014. Planeamento Estratégico Militar Versus Planeamento Estratégico Empresarial: Análise de Métodos e Resultados. *Coleção Meira Mattos*, 8(33), pp.185–194.
- Rainho, P., 2017. *Efetivos. Governo e chefes militares em desacordo*. [em linha] Observador. Disponível em: <http://observador.pt/2017/03/28/efetivos-governo-e-chefes-militares-em-confronto/> [Acedido 4 Abr. 2017].
- Ramalho, P.M.R., Sueiras, B.G.-L., Santos, P.C.C. dos, Barradas, J.M.L., Malta, F.J.D., Albuquerque, J.N.S.M. de e Rocha, S.M.O. da, 2016. *Métodos e Ferramentas de Apoio*



ao Planeamento Estratégico: sua Aplicação aos Planeamentos Estratégicos da Defesa e Militar.

- Ramos, N., 2008. *Parcerias Público-Privadas no Apoio à Missão*. [CPOG] IESM. Disponível em: <<http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/12173>> [Acedido 24 Abr. 2017].
- Ribeiro, A.M.F. da S., 2006. Planeamento Estratégico e de Forças. *Revista Militar*, [em linha] (2457), p.19. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/136>> [Acedido 2 Mai. 2017].
- Ribeiro, A.S., 2007. *O Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças-Processos e Deficiências*. Temas e Reflexões. [em linha] Lisboa: Edições Culturais da Marinha. Disponível em: <<http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/temasreflexoes/TEMAS%206.pdf>> [Acedido 8 Mai. 2017].
- Ribeiro, A.S., 2008. *Formulação da Estratégia Naval Portuguesa - Modelo e Processo*. Cadernos Navais. [em linha] Lisboa: Comissão Cultural da Marinha-Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica ed. Lisboa: Edições Culturais da Marinha. Disponível em: <http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n27_outubro_dezembro_2008.pdf> [Acedido 8 Mai. 2017].
- Ribeiro, A.S., 2010. *Planeamento Estratégico e de Forças-Processo da LDN e da LOBOFA*. Temas e Reflexões. [em linha] Lisboa: Comissão Cultural da Marinha-Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica ed. Lisboa: Edições Culturais da Marinha. Disponível em: <<http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/temasreflexoes/em-TEMAS-N8.pdf>> [Acedido 8 Mai. 2017].
- Ribeiro, A.S., da Silva, F.B., Palma, J.N. e Monteiro, N.S., 2010. Estratégia Naval Portuguesa. *Cadernos Navais*, [em linha] 34, p.137. Disponível em: <http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Caderno_Naval_34.pdf> [Acedido 8 Mai. 2017].
- Ribeiro, J.P.R.B., 2017. *As Forças Armadas portuguesas: da guerra do ultramar à atualidade - evolução e impactos*. Coleção «ARES». Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Ribeiro, J.P.R.B. de O., 2015. *As Forças Armadas Portuguesas - Da Guerra Do Ultramar à Atualidade; Evolução e Impactos*. [em linha] Disponível em: <<http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/10571>> [Acedido 4 Jul. 2017].
- Rodrigues, A.R., 2015. O conceito de capacidades militares. Uma nova forma de planeamento de Defesa. *JDRI*.
- Santos, L.A.B. dos, Damásio, L.F.B. e Sousa, J. de G. de A. e, 2012. A Racionalização de Recursos Humanos nas FA. *Boletim Ensino Investigação*, (13), pp.77–104.
- Santos, L.A.B. dos, Garcia, F.M.G.P.P., Monteiro, F.T., Lima, J.M.M. do V., Silva, N.M.P. da, Silva, J.C. do V.F. da, Piedade, J.C.L. da, Santos, R.J.R.P. dos e Afonso, C.F.N.L.D., 2016. *Orientações Metodológicas para a Elaboração Trabalhos de Investigação*. Cadernos do IESM. Lisboa: IESM.
- Santos, M.O.G. dos, 2011. *Texto de Apoio sobre Planeamento Estratégico aplicado às Organizações sem fins lucrativos*. [em linha] Disponível em: <http://home.uevora.pt/~mosantos/download/PlaneamEstrategONGS_28Jul11.pdf> [Acedido 7 Jun. 2017].
- Santos, N., 2014. *Planeamento orçamental plurianual*. [CEMC] IESM. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/10062>> [Acedido 10 Abr. 2017].
- Santos, P. dos, 2017. *O Planeamento Estratégico Militar em Portugal, NATO e UE*.



- Saramago, B., 2017. *A Edificação de capacidades a médio e longo prazo, nos ramos das FFAA*. Abr.
- Serronha, M.A., 2017. *Exército e a Edificação de Capacidades a Longo Prazo*.
- SG/MDN, 2013. *Plano Estratégico 2013-2017 SG/MDN*. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/1559048/Plano%20Estrat%C3%A9gico%202013-2017.pdf>> [Acedido 6 Jun. 2017].
- SG/MDN, 2016. *Plano de Atividades 2017 SG/MDN*. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/media/26234463/plano-atividades-2017-sg.pdf>> [Acedido 6 Jun. 2017].
- Sousa, F.X.F. de, 2007. As Capacidades Militares Terrestres nas Operações de Apoio à Paz. *Revista Militar*, 2470, p.19.
- Stojkovic, D. e Dahl, B.R., 2007. *Methodology for long term defence planning*. [em linha] Norwegian Defence Research Establishment (FFI). Disponível em: <<http://rapporter.ffi.no/rapporter/2007/00600.pdf>> [Acedido 30 Mai. 2017].
- Teixeira, B., 2012a. *O Desafio da Defesa e Segurança em 2030 (I)*. Operacional. Disponível em: <<http://www.operacional.pt/o-desafio-da-defesa-e-seguranca-em-2030-i/>> [Acedido 2 Mai. 2017].
- Teixeira, B., 2012b. *O Desafio da Defesa e Segurança em 2030 (II - Conclusão)*. Operacional. Disponível em: <<http://www.operacional.pt/o-desafio-da-defesa-e-seguranca-em-2030-ii-conclusao/>> [Acedido 2 Mai. 2017].
- Teixeira, N.S., 2013. Reforma do Estado e Reforma das Forças Armadas. *Relações Internacionais (R: I)*, [em linha] (37), pp.05–14. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S1645-91992013000100001&script=sci_arttext&tlng=es> [Acedido 4 Abr. 2017].
- Velasco, M., Martinho, S., Pereira, J., Cordeiro, M., Lopes, R. e Gonçalves, A., 2017. *A adequabilidade dos processos de planeamento da NATO e da UE para a edificação de capacidades militares, face aos novos paradigmas de segurança e defesa*.



Apêndice A — Corpo de Conceitos, definições e terminologia

Este apêndice tem como propósito apresentar o corpo de conceitos inerente ao trabalho. Inclui para além dos conceitos fundamentais, outros que consideramos relevantes para a análise e compreensão do trabalho.

Capacidade militar

Conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade (2014b, p.2).

Economia

“Utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público” (AR, 2015a, p.7570).

Eficiência

“Promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa” (AR, 2015a, p.7570).

Eficácia

“Utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar” (AR, 2015a, p.7570).

Planeamento (Curto, médio e longo prazo)

Processo de determinar antecipadamente os objetivos e como atingi-los, que visa combater a incerteza e permitir uma gestão racional de recursos postos à disposição de uma organização (Chiavenato, 1993, p. 251 cit. por Santos, 2014, p.A-2).

Em termos de horizonte temporal pode classificar-se: no longo prazo, como planeamento estratégico; no médio prazo, como planeamento de médio prazo; e no curto prazo, como planeamento operacional, de atividades ou anual.

Planeamento Estratégico

Planeamento de longo prazo, indica o rumo a seguir e a orientação geral a adotar definindo a estratégia que se considera mais adequada para a organização. Por outro lado, o plano representa um instrumento fundamental para a gestão, possibilita-a estabelecer padrões de orientação nas decisões futuras (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 1998).

Produto Interno Bruto (PIB)

O PIB é a medida habitualmente utilizada para avaliar o desempenho de uma economia e compará-la com outras. Pode dizer-se simplesmente que o PIB é a riqueza que um país



consegue criar. Esta riqueza resulta das atividades quotidianas de todos – sejam pessoas, empresas ou outras entidades públicas e privadas – como: o que se produz, o que se compra, o que se investe ou o que se exporta.

O PIB serve de referência às políticas económicas em diversos domínios como o desenvolvimento (PIB por habitante), a produtividade (PIB por trabalhador), a sustentabilidade orçamental (dívida pública em percentagem do PIB) ou o equilíbrio externo (saldos da balança corrente e de capital em percentagem do PIB). Existem três formas de calcular o PIB: (i) Pela ótica da oferta ou da produção, considerando como a riqueza é criada; (ii) Pela ótica do rendimento, considerando como é distribuída; (iii) Pela ótica da procura ou da despesa, considerando como é gasta. (PORDATA, 2017)

Sustentabilidade financeira

Sustentabilidade financeira significa ter os recursos financeiros necessários para continuar a desenvolver as missões atribuídas (Fernandes, 2011, p.40).

A sustentabilidade financeira tem dupla perspetiva: a da receita pública e a da despesa pública. Na primeira, estão as questões relacionadas com a capacidade de gerar receitas. Na perspetiva da despesa pública, estão as questões relacionadas com a qualidade, a consolidação e os limites à despesa (Centro de Administração e Políticas Públicas, 2017).



Apêndice B — Modelo de Análise

Tabela 7 – Modelo de análise

Conceito	Dimensão	Questão Derivada	Hipótese	Indicadores
Sustentabilidade e Eficiência do Modelo de financiamento	Medidas com impacto no modelo de financiamento	QD1 – Quais são as metas estabelecidas na «Defesa 2020» que têm influência no modelo de financiamento das FFAA?	H1 – As metas estabelecidas na Reforma «Defesa 2020» têm impacto direto ou indireto no modelo de financiamento das FFAA. No entanto, as metas orientadas para a limitação de despesas com pessoal têm maior impacto financeiro.	1.1. 1,1% ($\pm 0,1$) do PIB como o compromisso orçamental estável para a defesa nacional 1.2 Efetivo máximo das FFAA entre 30.000 e 32.000 militares, incluindo os militares na situação de reserva na efetividade de serviço 1.3 Rádios de despesa (60% Pessoal, 25% Operação, 15% Investimento)
	Medidas com impacto no planeamento de defesa militar	QD2 – De que forma o enquadramento legislativo se adequa às necessidades do modelo de financiamento das FFAA?	H2 – O enquadramento legislativo responde às necessidades do modelo de financiamento das FFAA. As alterações promovidas pela «Defesa 2020» contribuíram para a poupança de recursos financeiros.	2.1 O nível de ambição: FRI, FPAS, FND. 2.2 O levantamento da capacidade de ciberdefesa nacional 2.3 O dispositivo das Forças Armadas deve ser racionalizado de acordo com o princípio orientador da concentração 2.4 O dispositivo territorial deve ser redimensionado, tendo como objetivo final uma redução efetiva de 30%
	Medidas com impacto no planeamento orçamental das FFAA	QD3 – Que alterações ao processo de planeamento de defesa militar decorrentes da «Defesa 2020» tiveram impacto no modelo de financiamento?	H3 – O planeamento baseado em capacidades, permitiu racionalizar o planeamento de objetivos de forças nacionais e o planeamento da LPM e da LIM. A centralização de competências em atividades administrativas nos OSC/MDN permitiu poupar recursos.	3.1. 1,1% ($\pm 0,1$) do PIB como o compromisso orçamental estável para a defesa nacional 3.2 Efetivo máximo das FFAA entre 30.000 e 32.000 militares, incluindo os militares na situação de reserva na efetividade de serviço 3.3 Rádios de despesa (60% Pessoal, 25% Operação, 15% Investimento)
	Medidas com impacto no PDM e no PO	QD4 – De que forma é o planeamento orçamental sincronizado com o planeamento	H4 – O planeamento estratégico militar tem correspondência nos instrumentos de gestão e no planeamento orçamental efetuado pelos key players da DN.	4.1 Revisão de documentos estruturantes foi sincronizado com as medidas orçamentais 4.2 Planeamento estratégico (PA/PO) dos <i>key players</i> da DN está coerente com a «Defesa 2020»



		de defesa militar?		
--	--	-----------------------	--	--



Apêndice C — Análise de conteúdo de documentos estruturantes do planeamento orçamental

Tabela 8 – Análise de conteúdo às Diretivas de Planeamento dos ramos das FFAA e Planos de Atividades

Temática ou categoria	Ideias-Chave	Documentos				
		D1	D2	D3	D4	D5
Horizonte de planeamento	Os <i>key players</i> tem um planeamento coerente com as determinações superiores	X	X	X	X	X
	Os Documentos Estratégicos materializam uma prospetiva estratégica consubstanciada numa visão a longo prazo revista periodicamente com a integração de análises tendenciais	X	X	X	-	X
	As Diretivas de Planeamento focam-se no planeamento a curto prazo	X	X	X	X	X
Objetivos	As prioridades, pressupostos e critérios definidos na Diretiva de Planeamento de Forças são a base fundamental para o início do CPDM	N/A	X	X	X	X
Priorização setorial de capacidades militares	Os <i>Key players</i> utilizam um algoritmo para a avaliação de risco para o cumprimento das MIFA, que considera a colmatação de lacunas através da priorização da edificação de capacidades.	N/A	X	-	X	-
Recursos disponibilizados	A influência de uma Comunicação Estratégica eficaz potencia a priorização de edificação de capacidades militares decorrente da perceção política e da opinião pública, devido à perceção de grande exigência de prontidão e complexidade tecnológica	N/A	-	X	-	X
	A exiguidade de recursos provoca uma competição entre os ramos	N/A	X	X	X	X
	As dotações atribuídas em sede de LPM são insuficientes para cobrir as necessidades em termos de capacidades militares	N/A	X	X	X	X

D1 – DGRDN; D2 – EMGFA; D3 – Marinha; D4 – Exército; D5 – Força Aérea;

Fonte: (Autor, 2017)



Apêndice D — Análise SWOT

Tabela 9 – Análise SWOT I aos *key players* da DN, no âmbito do modelo de financiamento

Ambiente Interno (MDN e FFAA)	<i>Strenghts</i> S1- Coordenação do CPDM baseado em capacidades (GAPD) S2- SIGDN e EPM; S3- Centralização de Processos na DGRDN; S4- Planeamento de Atividades alinhado com missões e objetivos estratégicos; S5- Concentração do DIF S6- Reestruturação da macroestrutura das FFAA e da DN; S7- Equilíbrio entre as componentes da despesa da DN (60/25/15).	<i>Weaknesses</i> W1- Falta de uniformidade do planeamento estratégico de longo prazo; W2- Competição “irracional” pelos recursos; W3 - Falta de normalização na priorização de capacidades; W4 - Potencial para duplicação de esforços devido à falta de sincronização entre <i>key players</i> ; W5- Comunicação Estratégica.
Ambiente Externo (Exterior ao MDN)	<i>Oportunities</i> O1- Indexação da Despesa da DN ao PIB (Defesa 2020 (1,2%), OTAN (2%)); O2- Pooling & Sharing (UE); O3- Smart Defence (OTAN); O4- Aprofundamento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (UE).	<i>Threats</i> T1- Escassez de recursos; T2- Limitação dos efetivos autorizados para as FFAA. T3- Objetivos de forças impostos pela OTAN.

Fonte: (Autor,2017)

A matriz da análise SWOT I integra as competências distintivas e os fatores chave de sucesso, tendo por base a análise realizada ao ambiente interno e ao ambiente externo dos *key players* da DN. Todavia, com o propósito de simplificar a compreensão, importa percorrer com mais propriedade cada competência e fator descrito na (ver a Tabela 10).

Tabela 10 – Descrição das competências e fatores chave

Competências e fatores	Descrição
S1 – Coordenação do CPDM baseado em capacidades (GAPD)	A Planeamento de defesa militar, baseado em capacidades, é coordenado por um grupo multidisciplinar, onde estão representados os <i>key players</i> .
S2 – SIGDN e EPM	A DN tem tecnologias de informação e comunicação que potenciam a gestão e o planeamento estratégico.
S3 – Centralização de Processos na DGRDN	A DGRDN assumiu a responsabilidade do planeamento de recursos no âmbito do CPDM.



Competências e fatores	Descrição
S4 – Planeamento de Atividades alinhado com missões e objetivos estratégicos	O planeamento de atividades segue uma lógica <i>top-down</i> e reflete as opções políticas e estratégicas dos escalões superiores.
S5 – Concentração do DIF	A concentração do DIF constitui uma possibilidade de economizar recursos humanos e financeiros.
S6 – Reestruturação da macroestrutura das FFAA e da DN	Existência de um quadro legal e conceptual que vocaciona o EMGFA e os ramos das FFAA para o planeamento militar e atribui o planeamento de recursos aos OSC/MDN.
S7 – Equilíbrio entre as componentes da despesa da DN (60/25/15).	O equilíbrio entre as componentes da despesa da DN abre possibilidades às componentes de operação e de investimento. A I&D pode dar contributos valiosos para o desenvolvimento de capacidades militares.
W1 – Falta de uniformidade do planeamento estratégico de longo prazo	Diferentes interpretações sobre o planeamento estratégico. Heterogeneidade de aplicação de instrumentos de gestão estratégica.
W2 – Competição “irracional” pelos recursos	Falta de visão conjunta dos ramos das FFAA, no processo de alocação de recursos financeiros.
W3 – Falta de normalização na priorização de capacidades	Os métodos utilizados pelo EMGFA e ramos das FFAA para hierarquizar capacidades são diferentes, nomeadamente, os algoritmos de análise do risco associados à priorização das capacidades a edificar ou a manter
W4 – Potencial para duplicação de esforços devido à falta de sincronização entre <i>key players</i>	As Propostas de Forças apresentadas no âmbito do CPDM, tem 4 origens diferentes (EMGFA, Marinha, Exército e Força Aérea).
W5 – Comunicação Estratégica	A DN e FFAA não são eficazes, no âmbito da Comunicação Estratégica. A existência de uma Comunicação Estratégica abrangente potencia a priorização de edificação de capacidades militares decorrente da perceção política e da opinião pública de que têm uma grande exigência de prontidão e complexidade tecnológica.
O1 – Indexação da Despesa da DN ao PIB (Defesa 2020 (1,2%), OTAN (2%))	A indexação da Despesa da DN ao PIB potencia a estabilidade financeira do modelo de financiamento das FFAA.
O2 – <i>Pooling & Sharing</i> (UE)	As iniciativas <i>Pooling & Sharing</i> podem permitir sinergias ao nível da edificação de capacidades militares
O3 – <i>Smart Defence</i> (OTAN)	As iniciativas <i>Smart Defence</i> podem permitir sinergias ao nível da edificação de capacidades militares.
O4 – Aprofundamento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (UE)	A Estratégia Global da União Europeia para a Segurança e Defesa prevê a implementação de um Fundo Europeu de Defesa, no âmbito do Processo de Desenvolvimento de Capacidades da UE.



Competências e fatores	Descrição
T1 – Escassez de recursos	A atual conjuntura económica é desfavorável ao investimento público. O investimento na DN é mal visto, especialmente, numa altura em que há restrições ao apoio social.
T2 – Limitação dos efetivos autorizados para as FFAA	A limitação dos efetivos são um grande desafio há eficiência e eficácia das FFAA. Os limites impostos são uma medida de controlo das despesas da componente pessoal.
T3 – Objetivos de forças impostos pela OTAN.	A imposição de objetivos de forças demasiado dispendiosos (e.g. Brigada Mecanizada), no âmbito do NDPP, pode ser uma ameaça à estabilidade do modelo de financiamento.

Fonte: (Autor, 2017)

Após o reconhecimento das competências e fatores chave, e preenchimento da matriz de análise SWOT I aos *key players* da DN, segue-se a fase da criação da estratégia, através da integração da caracterização do ambiente interno com o ambiente externo, conforme a metodologia de análise apresentada na Tabela 611 (Howe, 1986, p. 49).

No nosso caso, vamos gerar opções que possam contribuir para a sustentabilidade do modelo de financiamento das FFAA.

Tabela 11 – Método de análise SWOT II – Integração de ambientes

		Ambiente externo	
		Oportunidades (O)	Threats (T)
Ambiente interno	Strengths (S)	(S) x (O) Consolidar pontos fortes	(S) x (T) Evitar/minimizar ameaças
	Weaknesses (W)	(W) x (O) Explorar oportunidades	(W) x (T) Corrigir os pontos fracos

Fonte: adaptado de (Howe, 1986, p. 49)

Alicerçada na matriz de análise SWOT I, desenvolvemos a tabela SWOT II, que através do cruzamento das caracterizações dos ambientes, permite obter os resultados sobre como consolidar os pontos fortes, explorar oportunidades, corrigir pontos fracos e evitar/minimizar ameaças (Howe, 1986, p. 49).

Tabela 12 – Matriz de análise SWOT II -Integração de ambientes

Strengths (S) x Oportunidades (O)	Strengths (S) x Threats (T)
<ul style="list-style-type: none"> •(S1+S3) x O3 = Aproveitar as sinergias e programas desenvolvidos no seio da OTAN, no âmbito a iniciativa <i>Smart Defence</i>; •(S1+S3) x (O2+O4) = Aproveitar as sinergias e programas desenvolvidos no seio da UE, no âmbito da Estratégia Global da União Europeia para a Segurança e Defesa; 	<ul style="list-style-type: none"> •(S1+S3) x (T1 x T3) = Otimizar a coordenação do CPDM, com vista ao cumprimento dos prazos estabelecidos nas DMPDM. •(S2+S3+S4+S7) x T1 = Promover a utilização das plataformas SIGDN e EPM, para permitir maior eficiência e eficácia no planeamento.



<ul style="list-style-type: none">• $S1 \times (O2+O3)$ = Desenvolver um sistema conjunto de priorização de capacidades, com base no modelo do Exército e nos processos definidos pela OTAN e UE;• $(S2+S4) \times O1$ = Consolidar as potencialidades do SIGDN e do EPM, para promover uma harmonização do planeamento estratégico;• $S5 \times O1$ = Promover sinergias conjuntas no âmbito da concentração do DIF, para permitir poupança de recursos;• $(S3+S7) \times (O1 \text{ a } O4)$ = Aumentar o financiamento de projetos de I&D, que potenciem o desenvolvimento de capacidades.• $S6 \times O1$ = Criar poupanças efetivas no processo de reestruturação da macroestrutura da DN e FFAA;• $S7 \times O1$ = Adaptar metas dos agrupamentos de despesas à realidade de cada organismo.	<ul style="list-style-type: none">• $(S5+S6+S7) \times (T1+T2)$ = Concentrar UEO de modo a criar poupanças efetivas, ao nível dos recursos humanos e financeiros.
<i>Weaknesses (W) x Opportunities (O)</i>	<i>Weaknesses (W) x Threats (T)</i>
<p>$(W1 \text{ a } W4) \times O1$ = Aproveitar a estabilidade do modelo de financiamento para normalizar a priorização de capacidades e o planeamento de recursos.</p> <ul style="list-style-type: none">• $W5 \times (O1 \text{ a } O4)$ = Aumentar a eficácia da comunicação externa, para esclarecer a opinião pública:<ul style="list-style-type: none">○ Acerca das vantagens económicas do investimento na área da Defesa.○ Acerca da importância de contribuir para a segurança internacional, através da OTAN, UE e ONU.• $W1 \times O4$ = Preparar as estruturas da DN, para o aprofundamento das políticas da UE, na área da defesa. Nomeadamente, para a oportunidade que pode constituir a criação de um fundo europeu de segurança e defesa.	<ul style="list-style-type: none">• $(W1 \text{ a } W4) \times T1$ = Promover o alinhamento das Propostas de Forças dos Ramos e do EMGFA, numa ótica de esforço conjunto.• $W5 \times (T1+T2)$ = Melhorar a eficácia da Comunicação estratégica junto da opinião pública. Reforçar a presença nas redes sociais.• $(W1+W3) \times (T1+T3)$ = Prevenir no âmbito do CPDM, os efeitos de objetivos de forças demasiado ambiciosos (NDPP)• $W4 \times (T1+T2)$ = Garantir a sincronização entre os ramos das FFAA, para evitar redundâncias e economizar recursos.

Fonte: (Autor, 2017)